حسين محمد البحارنة

التطورات السياسية والدستورية في دول الخليج العربية

١٨٢٠ - ٢٠٠٤



التطورات السياسية والدستورية
في دول الخليج العربية
١٨٢٠-٢٠٠٤

الدكتور حسين محمد البحارنة

التطورات السياسية والدستورية في دول الخليج العربية

١٨٢٠-٢٠٠٤

دراسة نقدية مقارنة لدساتير هذه الدول عموماً
ولدستور كل من مملكة البحرين ودولة
قطر بوجه خاص



التطورات السياسية والدستورية في دول الخليج العربية ١٨٢٠-٢٠٠٤

د. حسين محمد البحارنة

الطبعة الاولى ٢٠٠٥

دار الكنوز الأدبية

ص. ب / ٧٢٢٦ ــ ١١

هاتف / فاكس ٧٣٩٦٩٦ – ٠١

بيروت ــ لبنان

فهرست الكتاب

مقدمة الكتاب

يتضمن هذا الكتاب دراسة مختصرة للتاريخ السياسي والدستوري لدول الخليج العربية التي شملها نظام الحماية البريطانية او التي كانت تحت النفوذ السياسي البريطاني في السابق. وتتكون هذه الدول حصراً من إمارة الكويت والامارات العربية المتحدة وامارة قطر ومملكة البحرين وسلطنة عمان وذلك مع التركيز أساساً على المقارنة بين النظام الدستوري والقضائي لكل من مملكة البحرين ودولة قطر في ظل دستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢ (والذي سنشير اليه في هذه الدراسة بدستور البحرين) والدستور الدائم لدولة قطر لسنة ٢٠٠٤ (والذي سنشير اليه في هذه الدراسة بدستور قطر) وذلك للتقارب بين كل من الدستورين عموماً في المبادئ التي يتضمنها كل منهما وفي طريقة إعداد كل منهما عن طريق لجنة معينة لا عن طريق مجلس تأسيسي منتخب مباشرة من الشعب، وذلك بالرغم من ان الدستور الدائم لدولة قطر قد عرض للموافقة عليه، بعد اقراره من الامير، في استفتاء شعبي عام، ولكن دون ان يعرض للنقاش والتعليق عليه من قبل الرأي العام القطري حسب معرفتنا.

كما يجب البيان بأن غرض هذه الدراسة هو التركيز على انظمة الحكم في بعض الامارات الخليجية التي تطورت نحو الاخذ بانظمة الحكم الدستوري الديمقراطي القائمة على اساس مبدأ فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية واستقلالها عن بعضها البعض، مع تعاونها، وكذلك على اساس مبدأ انشاء مجالس تشريعية منتخبة انتخاباً مباشراً من الشعب باعتباره مصدر السلطات جميعاً، وفقاً لما تنص عليه احكام دساتير هذه الامارات العربية.

وفي رأينا، إن هذه المبادئ الدستورية الحديثة للحكم الديمقراطي، تتوفر في كل من نظام الحكم الدستوري الذي يتضمنه دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ ودستور البحرين لسنة ١٩٧٣. إلاّ أن هذه المبادئ الدستورية الحديثة تتوفر بشكل نسبي ومحدود في كل من دستور البحرين ودستور قطر.

وفيما يتعلق بدستور البحرين، فانه يأخذ بنظام المجلسين، احدهما مجلس يُنتخب اعضاؤه مباشرة من الشعب، هو مجلس النواب، والآخر مجلس يعين اعضاؤه بأمر ملكي، هو مجلس الشورى، على ان يشكل من هذين المجلسين – اللذين يتساويان في عدد اعضائهما – المجلس الوطني الذي يمارس من خلاله مجلس النواب المنتخب سلطة تشريعية ناقصة ومحدودة وذلك نظراً لمشاركة مجلس الشورى المعين الاختصاص التشريعي لمجلس النواب المنتخب الذي يتساوى في عدد اعضائه مع عدد اعضاء مجلس الشورى. لذلك تنص المادة ٧٠ من هذا الدستور على انه "لا يصدر قانون إلاّ إذا اقره كل من مجلس الشورى ومجلس النواب وصدق عليه الملك". كما أن المادة ٨٥ من الدستور تنص على ان يجتمع المجلس الوطني برئاسة رئيس مجلس الشورى الذي تكون له سلطة اعطاء صوت الترجيح في اتخاذ القرارات عند تساوي الاصوات، طبقا لحكم المادة ١٠٣ من الدستور.

ولكن لو كان مجلس الشورى المعين هو اقل عدداً من مجلس النواب المنتخب بما يساوي الثلث او النصف من عدد اعضاء المجلس الاخير مثلاً، ولو كان ايضا لا يتمتع بسلطة التشريع، مكتفيا باختصاصه الاستشاري فحسب، فانه سيتغير الامر، ويستعيد مجلس النواب سلطاته التشريعية والرقابية وكذلك استقلاليته عن السلطة التنفيذية. ولو عدل هذا الدستور عموماً بهذه الطريقة، لاصبح اكثر قرباً من المبادئ الدستورية الديمقراطية التي يتبناها كل من دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ ودستور البحرين لسنة ١٩٧٣.

أما فيما يتعلق بدستور قطر، فانه يتبنى نظام المجلس الواحد، وهو مجلس الشورى، الذي يتكون من اعضاء منتخبين مباشرة من الشعب يكونون ثلثي اعضاء المجلس، ومن الوزراء او غيرهم الذين لا يزيد عددهم على ثلث اعضاء المجلس المنتخبين، الامر الذي يُكسب مجلس الشورى عموما صفة السلطة التشريعية، بالرغم من تعيين بعض اعضائه من الوزراء او من غيرهم، بموجب نص المادة ٧٧ من هذا الدستور. وبهذه الطريقة،

يتقارب حكم هذه المادة من دستور قطر مع حكم كل من المادتين ٣٣(ج)، ٤٣ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣، وكذلك مع حكم المادتين ٥٦ ، ٨٠ من دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ وذلك فيما يتعلق بتحديد عضوية الوزراء المعينين في المجلس التشريعي (المجلس الوطني البحريني ومجلس الامة الكويتي) بحيث لا يزيد عدد الوزراء المعينين في هذا المجلس على ثلث عدد الاعضاء المنتخبين. إلا أنه يبدو ان الفقرة (٣) من المادة ١٠٦ من دستور قطر، تُحدُّ من السلطة التشريعية لمجلس الشورى القطري، اذ انها تُجيز للامير "عند الضرورة القصوى" ان يأمر بايقاف العمل بالقانون الذي اقره مجلس الشورى للمرة الثانية بموافقة ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس، وذلك "للمدة التي يقرر انها تحقق المصالح العليا للبلاد".

ويبدو أن هذه الفقرة من المادة ١٠٦ من هذا الدستور، تشكل عقبة في طريق تطوير النظام الدستوري الديمقراطي الحديث لدولة قطر.

أما فيما يتعلق بدستور دولة الامارات العربية المؤقت لسنة ١٩٧١ – والذي اصبح مؤخراً دستوراً دائماً– فان المجلس الوطني الاتحادي المعين وفقا للمادة ٦٨ من هذا الدستور، لا يتمتع بأية سلطة تشريعية مستقلة، وانما هو مجرد مجلس استشاري يُصدر قراراته في شكل توصيات تحتاج الى مصادقة رئيس الاتحاد واعضاء المجلس الاعلى للاتحاد عليها، وفقا لاحكام المادتين ٨٩ ، ١١٠ من الدستور الاتحادي.

وفيما يتعلق بسلطنة عمان التي نعترف اننا تناولنا التطور السياسي والدستوري فيها بايجاز، فان السلطة التشريعية فيها الممثلة في مجلس عمان – الذي يتكون من مجلس الشورى المنتخب مباشرة من الشعب ومجلس الدولة المعين – هي سلطة شورية بحتة، إذ لا يملك مجلس الشورى العماني، بالرغم من انه اصبح حالياً مجلساً منتخباً مباشرة من الشعب، سلطة التشريع بمفرده وانما عليه ان يُصدر قراراته في شكل توصيات تخضع لموافقة السلطان عليها، تمهيداً للتصديق عليها واصدارها.

وفي ضوء ما سبق، يتبين من الوضع الدستوري لكل من دولة الامارات العربية المتحدة وسلطنة عمان، بأن كلا من نظام المجلس الوطني الاتحادي، الذي يتبناه دستور الاولى، ونظام مجلس الشورى الذي يتبناه النظام الاساسي للدولة الاخيرة، لا يعطي سلطة التشريع المطلق لاي من هذين المجلسين اللذين يصدران قراراتهما في شكل توصيات تقدم

الى السلطة التنفيذية لاتخاذ ما تراه مناسباً بشأنهما. هذا مع العلم بان مجلس الشورى العماني هو لكثر تقدما من المجلس الوطني الاتحادي الاماراتي، اذ انه يقوم حالياً، ومنذ سنة ٢٠٠٣، على اساس الانتخاب المباشر من الشعب، دون ان يكون لحكومة السلطنة دور في تعيين أي عدد من اعضائه. إلاّ انه ليست له سلطة تشريعية لان قراراته تصدر في شكل توصيات يجب ان يوافق عليها السلطان قبل التصديق عليها. وهذا التطور الديمقراطي لمجلس الشورى العماني الحالي، يشكل خطوة الى الامام في طريق الحكم الدستوري الديمقراطي وذلك عندما يتولى هذا المجلس اختصاصاته التشريعية الكاملة دون أي تدخل من السلطة التنفيذية. اما اعضاء المجلس الوطني الاتحادي لدولة الامارات العربية المتحدة، فهم اعضاء معينون من قبل المجلس الاعلى للاتحاد الذي يضم حكام الامارات السبع التي تشكل دولة الاتحاد. ويتولى المجلس الاعلى للاتحاد السلطتين التنفيذية والتشريعية دون منازع. كما يعين رئيس المجلس الاعلى الاتحادي اعضاء السلطة القضائية، وتصدر الاحكام القضائية باسمه.

اما فيما يتعلق بدولة الكويت، فانها تعتبر الرائدة الكبرى في الخليج فيما يتعلق بارساء نظام الحكم الدستوري الديمقراطي في المنطقة بحكم دستورها الصادر في ١١ نوفمبر ١٩٦٢ والذي نشير اليه باعتزاز احيانا في هذه الدراسة وفي دراساتنا الدستورية الاخرى. ان دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ هو متقارب من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣، اذ أخذ هذا الدستور الاخير بكثير من المبادئ الدستورية التي يتضمنها الدستور الاول فيما يتعلق بنظام المجلس الواحد (المسمى بمجلس الامة) الذي يتمتع بسلطة تشريعية مستقلة عن الحكومة بالرغم من تمثيل الحكومة في هذا المجلس بنسبة من الوزراء بحكم مناصبهم لا يجب ان تزيد على ثلث اعضاء المجلس المنتخبين.

يبدو لنا من هذا الاستعراض للمجالس التشريعية لامارات الخليج العربية، انه لا يوجد إلا مجلسان هما الاقرب الى المجالس التشريعية المنتخبة مباشرة من الشعب. ويملك احد هذين المجلسين، وهو مجلس الامة الكويتي، سلطة تشريعية ورقابية حقيقية نسبياً، وفقا لدستور سنة ١٩٦٢. بينما كان يملك الاخر، وهو المجلس الوطني البحريني القديم، سلطة تشريعية ورقابية مشابهة لمجلس الامة الكويتي، وفقاً لدستور سنة ١٩٧٣. ولكن المجلس الوطني القديم قد حُل وفقا للمادة ٦٥ من الدستور بالمرسوم الاميري رقم (١٤) لسنة ١٩٧٥، ثم لم ينتخب فيما بعد مجلس جديد بعد ان اوقف الامر الاميري رقم (٤) لسنة

١٩٧٥ – الذي لا يستند الى نص دستوري – العمل بالمادة ٦٥ من الدستور بشأن انتخاب مجلس جديد وذلك لمدة غير محددة. وقد بقي هذا الامر الاميري، الذي عطّل عمل المجلس الوطني، ساري المفعول لمدة ٢٧ سنة، أي حتى تاريخ اصدار ونشر دستور البحرين الذي أصبح ساري العمل به ابتداء من تاريخ نشره في ١٤ فبراير ٢٠٠٢. وبتاريخ ١٦ فبراير ٢٠٠٢، صدر الامر الملكي رقم (٢) لسنة ٢٠٠٢ الذي الغى الامر الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥. وقد انشأ هذا الدستور الجديد لسنة ٢٠٠٢، نظام المجلسين اللذين لا يرقيان في سلطاتهما التشريعية الى مستوى السلطة التشريعية التي كان يتمتع بها نظام المجلس الواحد الذي يتضمنه دستور سنة ١٩٧٣.

أما الدستور الدائم لدولة قطر لسنة ٢٠٠٤ فإنه يزاوج، الى حد ما، بين الاحكام الديمقراطية التوفيقية التي يتضمنها دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ والاحكام المقيدة لسلطة المجلس التشريعي المنتخب التي يتضمنها دستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢ والتي سبقت الاشارة اليها.

ومع ذلك، تجدر الاشارة الى انه بالرغم من ان دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ ودستور البحرين لسنة ١٩٧٣ هما افضل دستورين عرفتهما منطقة الخليج خلال مرحلة التطورات الدستورية لامارات الخليج العربية، إلا ان هذين الدستورين لا يرقيان فيما تتضمنه احكامهما الى مستوى نظام الحكم الدستوري الديمقراطي المطبق في البلدان التي تنتمي الى الديمقراطيات العريقة. ذلك لان هذين الدستورين يمثلان نظاما ديمقراطيا توفيقيا، يأخذ بالاعتبار الاوضاع الخاصة بانظمة الحكم الوراثية المطبقة في المنطقة. وقد تعاهد كل من شعب الكويت وشعب البحرين مع الاسرة الحاكمة في هذين البلدين على المحافظة على نظام الحكم الوراثي في ظل دستور مكتوب تعاقدي يوفق بين نظام الحكم الوراثي وتداول السلطة عن طريق نظام دستوري ديمقراطي للحكم، يشارك فيه الشعب عن طريق مجلس تشريعي منتخب مباشرة من الشعب، مع تطعيمه بعدد من الاعضاء المعينين من الوزراء بحكم مناصبهم ومن غيرهم، على ان لا يزيد عدد الاعضاء المعينين في المجلس على ثلث اعضاء المجلس المنتخبين. هذا هو نظام الحكم الدستوري الديمقراطي التوفيقي الذي تبناه كل من دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ ودستور البحرين لسنة ١٩٧٣. وينبني على تبني هذا النظام الدستوري الديمقراطي التوفيقي للحكم في منطقة الخليج، اربعة مبادىء اساسية نشرحها فيما يلي:

المبدأ الاول: وهو أن الامير – الذي هو رأس للدولة وذاته مصونة – يتولى سلطاته بواسطة وزرائه، لا مباشرة كما ينص على ذلك، خطأً، دستور البحرين. وحيث أن الامير هو الذي يعين رئيس مجلس الوزراء والوزراء، فانهم لذلك يسألون منفردين ومتضامنين امامه مباشرة.

وبناء على هذا المبدأ التوفيقي، فان أيًّا من دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ ودستور البحرين لسنة ١٩٧٣ ودستور البحرين لسنة ٢٠٠٢ والدستور الدائم لقطر لسنة ٢٠٠٤ لا يتضمن مبدأ المسئولية التضامنية للحكومة امام البرلمان او السلطة التشريعية.

المبدأ الثاني: وهو عدم طرح موضوع الثقة برئيس مجلس الوزراء، لان نجاح طرح الثقة برئيس مجلس الوزراء، يؤدي الى استقالة الوزارة وتعيين وزارة جديدة. وهذا ما اراد دستور الكويت ودستور البحرين لسنة ١٩٧٣ ان يتحاشا حصوله لان التجارب الدستورية الخاصة بالكويت والبحرين اثبتت ديمومة رئيس مجلس الوزراء في توليه هذا المنصب، دون تغيير وذلك لانه عضو قيادي بارز من اعضاء الاسرة الحاكمة. لذلك استعيض هذا المبدأ في الدستورين، بمبدأ "عدم امكان التعاون" مع رئيس مجلس الوزراء على ان يُجرى التصويت في المرة الاولى بالاغلبية المطلقة لاعضاء مجلس الامة الحاضرين بالنسبة لدستور الكويت، وباغلبية ثلثي اعضاء المجلس الوطني الحاضرين بالنسبة لدستور البحرين. وإذا لم يلاقِ هذا التصويت موافقة الامير، فانه يختار بين اعفاء رئيس مجلس الوزراء من منصبه وبين حل المجلس التشريعي. وهذا الامر الاخير هو غالبا ما يحدث، إذ يفضل الامير عادة استعمال سلطته الدستورية في حل المجلس التشريعي بدلاً من اعفاء رئيس مجلس الوزراء من منصبه الذي هو منصب دائم، كما قلنا سابقا. فإن حلّ الامير المجلس وتجددت تولية رئيس مجلس الوزراء المذكور، ولكن قرر المجلس الجديد باغلبية الاعضاء الذين يتألف منهم، عدم امكان التعاون معه كذلك، اعتبر معتزلاً منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن، وتشكل وزارة جديدة يرأسها رئيس مجلس وزراء جديد يعينه الامير بأمر اميري. ولكن يبدو أن هذا المبدأ النظري البحت لم يطبق مطلقاً على ارض الواقع في دولة الكويت، على سبيل المثال، التي خاضت تجربتها الدستورية لمدة تقارب ٤٣ سنة.

المبدأ الثالث: وهو ان رئيس الدولة (الامير او الملك) يتمتع بحق دستوري مطلق في حل البرلمان او المجلس التشريعي تمهيداً لانتخاب مجلس تشريعي جديد. كما يملك نفس

الحق في مدّ الفصل التشريعي او تأجيل إنتخاب المجلس الجديد بعد حل المجلس القديم. هذا هو نظام الحكم الدستوري الديمقراطي التوفيقي في منطقة الخليج الذي ارساه بداية دستور الكويت العقدي لسنة ١٩٦٢، ثم تبعه دستور البحرين العقدي لسنة ١٩٧٣. وقد اخذ بهذا المبدأ ايضا بتوسع كبير دستور البحرين لسنة ٢٠٠٢ وفقاً للمادة ٦٤ منه ودستور قطر لسنة ٢٠٠٤ وفقا للمادة ١٠٤ منه.

__المبدأ الرابع:__ وهو ان نظام الحكم الدستوري الديمقراطي في منطقة الخليج، قد ارسى مبدأ الانتخاب والتعيين معاً فيما يتعلق بعضوية البرلمان او المجلس التشريعي. ويتضمن الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ هذا المبدأ وذلك على اساس ان لا يتجاوز عدد الاعضاء من الوزراء المعينين بحكم مناصبهم في مجلس الامة عن ثلث اعضاء المجلس المنتخبين (المادتان ٥٦، ٨٠). ثم تبع الدستور الكويتي دستور دولة البحرين لسنة ١٩٧٣ الذي يشترط ايضا ان لا يتجاوز عدد اعضاء الوزراء المعينين بحكم مناصبهم في المجلس الوطني ١٤ وزيراً، أي ما يعادل ثلث الاعضاء المنتخبين (المادتان ٣٣(ج)، ٤٣). أما دستور البحرين – الذي يقوم على اساس المجلسين التشريعيين – فقد اخذ بمبدأ الانتخاب بالنسبة لمجلس النواب وبمبدأ التعيين بالنسبة لمجلس الشورى، مع اشتراط ان يكون عدد اعضاء مجلس الشورى المعين مساوياً لعدد اعضاء مجلس النواب المنتخب (المادتان ٥٢، ٥٦).

وفيما يتعلق بدستور قطر، فقد اخذ ايضا بمبدأ الانتخاب والتعيين بشرط ان لا يتجاوز عدد الوزراء، او غيرهم، المعينين في مجلس الشورى عن ثلث عدد الاعضاء المنتخبين في المجلس (المادة ٧٧). إلاّ ان دستور قطر، من ناحية اخرى، يتضمن المادة ١٠٦(٣) التي تنص على احكام تعيق سلطة واختصاص مجلس الشورى في اصدار القوانين وذلك بنصها على أن للامير ان يؤجل، في حالة الضرورة القصوى، اصدار القانون الذي اقره وأصدره مجلس الشورى اذا رأى انَ ذلك يخدم المصلحة العليا للبلاد. وكذلك الحال بالنسبة لاحكام المواد ٧٠، ٨٥، ٩٢، ١٠٣ من دستور البحرين، فانها ايضا تُحدُّ الى درجة كبيرة من اختصاصات مجلس النواب في اقرار واصدار القوانين وذلك نظراً لما تتضمنه هذه المواد من قيود على سلطة مجلس النواب في اصدار قوانين لا تنال موافقة الحكومة او مجلس الشورى عليها. وكذا الحال بالنسبة للمادة ١٢٠ من هذا الدستور التي تعيق السلطة التشريعية لمجلس النواب المنتخب في اجراء أي تعديل جزئي على الدستور،

ما لم ينل هذا التعديل الموافقة المسبقة للحكومة او لمجلس الشورى عليه. ويشترط لنفاذ أي تعديل دستوري، موافقة ثلثي اعضاء مجلس الشورى والنواب عليه، مع ضرورة تصديق الملك على هذا التعديل.

اما نظام الحكم الدستوري الديمقراطي في الديمقراطيات العريقة في اوروبا وغيرها من العالم المتحضر، فيقوم على اساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية عملياً، لا نظرياً بنص دستوري غير مطبق على ارض الواقع، كما هو الوضع بالنسبة لدساتير دول جامعة الدول العربية. هذا هو المبدأ الاول. أما المبدأ الثاني، فهو ان نظام الحكم الملكي الدستوري في اوروبا يقوم على اساس ان رئيس الدولة (الملك او الملكة) يسود ولا يحكم. فالحكومة في هذه الديمقراطيات العريقة، يشكلها ويديرها رئيس الحزب الحاكم في هذه الدول والذي يحصل حزبه على اغلبية الاصوات المطلقة للناخبين من الشعب عن طريق الانتخاب السري المباشر. وهذا يعني ان الحكومة هي منتخبة مباشرة من الشعب وليست معينة من رئيس الدولة. أما في حالة نظام الحكم الديمقراطي الرئاسي، فان الوزراء المعينين يحتاجون الى موافقة السلطة التشريعية (البرلمان) على ترشيحهم قبل تعيينهم في مناصبهم من قبل رئيس الجمهورية، كما يجرى عليه العمل في الولايات المتحدة الامريكية، على سبيل المثال. أما رئيس الدولة، فان دوره ينحصر في التصديق على التشريعات التي يقرها البرلمان (السلطة التشريعية) واصدار المراسيم الخاصة بالتعيينات ولوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والادارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين وذلك بناء على طلب رئيس مجلس الوزراء. كما ان رئيس الدولة لا يملك حل البرلمان إلا بناء على طلب رئيس الحكومة المنتخب وهو رئيس مجلس الوزراء ورئيس الحزب الحاكم. أما المبدأ الدستوري الثالث، فيقوم على اساس ان البرلمان (السلطة التشريعية) المنتخب كلياً من الشعب، يستجوب رئيس مجلس الوزراء ويستجوب الوزراء ويطرح موضوع الثقة البرلمانية في الوزراء منفردين، كما يطرح موضوع الثقة في رئيس مجلس الوزراء نفسه بصفته مسئولاً عن وزارته بشكل تضامني. فاذا نجح البرلمان في طرح موضوع الثقة بالاغلبية المطلقة لاعضاء البرلمان الحاضرين، تخلى رئيس مجلس الوزراء عن منصبه طوعياً وتسقط الوزارة. وحينذاك تُجرى انتخابات تشريعية لوزارة حكومية منتخبة جديدة، يفوز فيها الحزب الذي يحصل على الاغلبية المطلقة لاصوات الناخبين من الشعب. وفي هذه الحالة، يكون دور رئيس الدولة (سواء أكان ملكاً

او ملكة او رئيس جمهورية منتخب من الشعب)، منحصراً باصدار المراسيم اللازمة بشأن قبول استقالة رئيس مجلس الوزراء الحاكم الذي اسقط وزارته البرلمان، وتعيين رئيس مجلس الوزراء الجديد الذي يمثل رئيس الحزب الذي فاز في الانتخابات بالاغلبية المطلقة لاصوات الناخبين. اما نظام الحكم البرلماني الرئاسي، كما هو الوضع في الولايات المتحدة الامريكية، فيختلف عن انظمة الحكم الاوروبية فيما يتعلق بالسلطات التنفيذية التي يمنحها الدستور الامريكي لرئيس الجمهورية المنتخب مباشرة من الشعب، تحت اشراف مجلس الكونجرس الامريكي، المكون من مجلس ممثلي الشعب ومجلس الاعيان المنتخبين (الكونجرس). فالرئيس الامريكي هو رئيس السلطة التنفيذية وهو الذي يعين الوزراء بناء على موافقة مجلس الكونجرس الامريكي على هذه التعيينات للوزراء كما بينا سابقاً.

وعليه، فان المسئولية الفردية والتضامنية لرئيس مجلس الوزراء والوزراء المنتخبين جميعاً في الديمقراطيات العريقة، هي امام البرلمان (السلطة التشريعية) وليست امام رئيس الدولة (الملك او الامير) كما هو الوضع القائم في انظمة الحكم الدستورية الديمقراطية في الخليج.

ونتيجة لذلك، فانه وفقاً لهذه المبادئ الدستورية الديمقراطية الحقة المطبقة في الديمقراطيات العريقة، لا يملك رئيس الدولة (الملك او الملكة او رئيس الجمهورية المنتخب) سلطة حل البرلمان او المجلس التشريعي. ولكن الذي يملك ذلك، قبل انتهاء الفصل التشريعي للبرلمان، هو رئيس مجلس الوزراء المنتخب مباشرة من الشعب ورئيس الحزب الحاكم الذي له الحق بان يقرر حل البرلمان وانتخاب برلمان جديد، عن طريق الاقتراع العام السري، ليقوم مقام البرلمان المنحل. وقد ينجح رئيس مجلس الوزراء ورئيس الحزب الحاكم في تولي سلطة الحكم والادارة لبلاده اذا نجح هو وحزبه في الانتخابات الجديدة بالاغلبية المطلقة لاصوات الناخبين. أما رئيس الدولة (ملكاً كان او رئيس جمهورية)، فان دوره الدستوري ينحصر في اصدار المراسيم الضرورية لحل البرلمان ولدعوة البرلمان الجديد للانعقاد.

هذه مقدمة عامة للكتاب الذي يتكون من بابين اساسيين هما:

الباب الاول: ويتضمن التطورات السياسية والدستورية في دول الخليج العربية.

الباب الثاني: ويتضمن تطور الاوضاع الدستورية والقضائية في كل من مملكة البحرين ودولة قطر.

ويتكون الباب الاول من ثلاثة فصول هي: الفصل الاول: ويتضمن التاريخ السياسي للعلاقات التعاهدية الخاصة بين حكام امارات الخليج العربية وبريطانيا خلال السنوات ١٨٢٠-١٩٧١. والفصل الثاني: ويتضمن التطور الاداري والدستوري في دولة الكويت. والفصل الثالث: ويتضمن التطورات الادارية والدستورية في الامارات الخليجية الاخرى وسلطنة عمان. وتشمل هذه التطورات كلا من البحرين وقطر والامارات العربية المتحدة وعمان.

اما الباب الثاني فيتكون من اربعة فصول هي:

الفصل الاول: ويتضمن التطورات الدستورية والقضائية في مملكة البحرين.

الفصل الثاني: ويتضمن التطورات الدستورية والقضائية في دولة قطر.

الفصل الثالث: ويتضمن مقارنة بين النظام القضائي لمملكة البحرين والنظام القضائي لدولة قطر.

الباب الثالث: ويتضمن مقارنة بين دستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢ والدستور الدائم لدولة قطر لسنة ٢٠٠٤، مع الاستدلال بدستور البحرين لسنة ١٩٧٣.

نرجو ان تكون لهذه الدراسة القانونية المقارنة للاوضاع السياسية والدستورية لامارات الخليج العربية، فائدة عامة للقارئ الكريم، وبخاصة للمحامين والحقوقيين والقضاة المهتمين بالدراسات الدستورية.

وفقنا الله تعالى الى ما فيه الخير والصلاح والتقدم المستمر لشعب منطقتنا الخليجية الغالية على صعيد استمرار المطالبة بالتطوير والاصلاح لانظمة الحكم الوراثي المطلق في هذه المنطقة الاستراتيجية والاقتصادية المهمة من عالمنا العربي التي تتصارع فيها رياح التغيير والاصلاح العاصفة التي تطالب بترسيخ انظمة الحكم الدستوري الديمقراطي الصحيح في المنطقة.

الباب الاول

التطورات السياسية والدستورية

في دول الخليج العربية

الفصل الاول

التاريخ السياسي للعلاقات التعاهدية الخاصة بين حكام امارات الخليج العربية وبريطانيا خلال السنوات ١٨٢٠-١٩٧١:

لقد كانت بريطانيا – عن طريق شركة الهند الشرقية المؤسسة ببراءة ملكية في سنة ١٦٦٠ – قد تمكنت في نهاية القرن الثامن عشر، من القضاء على النفوذ التجاري للدول الاجنبية مثل هولندا وفرنسا اللتين كانت لهما مصالح تجارية في المنطقة الشمالية من الخليج. وقد باشرت بريطانيا في مطلع القرن التاسع عشر في تقليص نفوذ الامبراطورية العثمانية في الخليج وشبه الجزيرة العربية او حصره ضمن اقاليم محدودة ممتدة على الساحل الشرقي لشبه الجزيرة العربية او ضمن بعض المناطق الداخلية منها. وعليه، يمكن اعتبار مطلع القرن التاسع عشر بداية لبسط النفوذ السياسي لبريطانيا في بحر الخليج وفي اراضي الساحل العربي من الخليج، بما في ذلك جزيرة البحرين.

وقد كان يحكم هذه الاراضي والمناطق الساحلية حكام المنطقة بطريقة هي اقرب الى النظام القبلي المعروف. وقد كانت لشركة الهند الشرقية تجارة بحرية منتظمة بين ميناء مدينة البصرة في شمال الخليج وميناء مدينة بومبي في جنوبه. وقد كانت الهند آنذاك مستعمرة بريطانية تحكمها شركة الهند الشرقية.

وبحجة ان بواخر هذه الشركة كانت تتعرض الى هجمات مسلحة من قبائل القواسم المتحصنة في رؤوس الجبال المطلة على الساحل العماني، اقدمت بريطانيا، بداية، على عقد سلسلة من الاتفاقيات البحرية بين سنة ١٨٠٦-١٨٥٣ مع حكام بلدان ساحل عمان. وتتضمن هذه الاتفاقيات احكاما تلزم حكام تلك البلدان – التي اطلق عليها تعبير

"المشيخات" "Shaikhdoms" – بالتوقف عن الغارات البحرية على السفن البريطانية وبمكافحة الاتجار بالرقيق والالتزام بالمحافظة على السلام والاستقرار في مياه واراضي الخليج عموما. وأهم هذه الاتفاقيات، اتفاقيتان هما **المعاهدة العامة للسلام "The General Treaty of Peace"** المعقودة في ٨ يناير ١٨٢٠، **والمعاهدة الدائمة للسلام "The Permanent Treaty of Peace"** المعقودة في ٤ مايو ١٨٥٣. وقد وقع هذه المعاهدات في الاصل حكام مشيخات ساحل عمان. وابتداء من توقيع هؤلاء الحكام على المعاهدة العامة للسلام لسنة ١٨٢٠ غيرت بريطانيا تسمية ساحل عمان الذي كانت تسميه بـــ "ساحل القراصنة" **"Pirates Coast"** الى "الساحل المتصالح" **"Trucial Coast"**. كما اطلقت على الحكام الذين يحكمونه تسمية "حكام الساحل المتصالح" **"Rulers of the Trucial Coast"**. وقد انضم الى هذه المعاهدات حاكم البحرين. ثم انضم اليها حاكم قطر الذي التزم بها فيما بعد بصورة غير مباشرة بموجب اتفاقيته السرية مع بريطانيا في سنة ١٨٦٨ التي لم تعلنها بريطانيا نظراً لانها كانت تعتبر قطر آنذاك واقعة تحت نفوذ الحكم العثماني، شأنها شأن الكويت اثناء تلك الحقبة من القرن التاسع عشر. ولكن الكويت كانت تتميز آنذاك عن امارات او حكومات الخليج الجنوبية وذلك نظراً لانها لم تشارك في اي من اتفاقيات السلام البحرية المذكورة، كما لم تطلب بريطانيا من حكامها الانضمام الى تلك الاتفاقيات التي كانت تهدف الى مكافحة ما كان يسمى بالقرصنة وتجارة الرقيق والمحافظة عموماً على أمن وسلام مياه الخليج من الغارات والغزوات البحرية المتبادلة بين حكام المنطقة والتي كان المقيم البريطاني في مدينة بوشهر هو الحكم الفصل في ايجاد الحلول المناسبة لفض الخلافات والمنازعات بين حكام المنطقة، بما في ذلك فرض العقوبات او الغرامات على الحكام المعتدين في نظره. إلا انه يجب لفت النظر الى ان بريطانيا كانت تعامل حكام بلدان أو مشيخات المنطقة – من خلال احكام المعاهدات البحرية – كحكام مستقلين فيما يتعلق بالاقاليم التي تقع تحت سيطرة كل منهم. كما انها لم تكن تتدخل في الشئون الداخلية لسكان هذه الاقاليم الذين كانت تعتبرهم خاضعين مباشرة لسلطة حكامهم.

أما مرحلة التدخل البريطاني في شئون حكام هذه البلدان او المشيخات، فقد ابتدأت بما نسميه بالاتفاقيات السياسية المعقودة بين سنة ١٨٦١ وسنة ١٩١٦. وتفصيلاً، فانه حين تمت لبريطانيا السيطرة المطلقة على بحر الخليج من الشمال الى الجنوب وذلك بعد فرض

السلام والاستقرار على هذا البحر وانهاء جميع الغارات والغزوات البحرية المتبادلة بين حكام المنطقة في خلال النصف الاول من القرن التاسع عشر عن طريق المعاهدات البحرية مع حكام المنطقة، ابتدأ النفوذ البريطاني يتوجه تدريجياً الى اراضي وبلدان المنطقة التي يحكمها هؤلاء الحكام وذلك عن طريق عقد سلسلة المعاهدات او الاتفاقيات السياسية المشار اليها اعلاه. ومع ذلك، يجب التنويه الى ان هذه الاتفاقيات السياسية المعقودة خلال تلك الحقبة، كانت قد عقدت لا لرغبة بريطانيا وحدها، ولكن نتيجة لاصرار حكام بلدان المنطقة انفسهم الذين لم يطالبوا بمثل هذه الاتفاقيات السياسية فحسب، وانما طالب كل منهم بالحاح مستمر – عبر سنوات متقطعة – بان تفرض الحكومة البريطانية عليه وعلى بلاده الحماية البريطانية باعلان دولي رسمي، كما فعلت بريطانيا عندما اعلنت الحماية البريطانية على سلطنة زنجبار في سنة ١٨٩٠ وعلى مصر سنة ١٩١٤، اثناء قيام الحرب العاليمة الاولى التي دخلت فيها الدولة العثمانية طرفاً في الحرب ضد بريطانيا وحلفائها. ومع ذلك، يجب التنويه بان اعلان الحماية البريطانية رسمياً على مصر – التي استمرت حتى سنة ١٩٢٢ – كان مفروضاً عليها فرضاً ولم يكن برغبة حكومتها وذلك بعد أن تم لبريطانيا القضاء على النفوذ العثماني في مصر.

ولكن يتبين لنا انه وان كان نظام الحماية البريطانية لم يفرض على حكام امارات الخليج باعلان دولي رسمي، إلاّ انه يبدو أن المعاهدات السياسية المذكورة مع حكام بلدان او مشيخات الخليج، تتضمن معنى نظام الحماية من وجهة نظر القانون الدولي دون التصريح به بموجب اعلان دولي رسمي.

وتشمل الاتفاقيات السياسية – المعروفة بتعبير "اتفاقيات المنع أو التحريم" **(The Exclusive Agreements)**، الاتفاقيات التالية:

١ ـ اتفاقيات الاعوام ١٨٦١، ١٨٨٠، ١٨٩٢ مع حكام البحرين.

٢ ـ اتفاقية عام ١٨٩٩ مع حاكم الكويت. وقد عقدت بصورة سرية، بداية، لكون بريطانيا كانت تتحاشى الدخول في معركة سياسية ظاهرية مع سلطان الدولة العثمانية نظراً لانها كانت تعتبر الكويت واقعة تحت النفوذ العثماني آنذاك.

٣ ـ اتفاقية عام ١٨٦٨ مع حاكم قطر والتي كانت سرية في البداية لنفس الاسباب السالف بيانها بشأن الكويت. ولكن بريطانيا اقرت مضمون اتفاقيات المنع أو التحريم في اتفاقية أخيرة مع قطر في عام ١٩١٦ بعد القضاء على النفوذ العثماني كلياً في الخليج.

٤ ـ اتفاقيات عام ١٨٩٢ مع حكام الساحل المتصالح (الامارات العربية المتحدة حالياً).

وتضاف الى المعاهدات البحرية والمعاهدات السياسية الخليجية التي عقدتها بريطانيا مع حكام منطقة الخليج، اتفاقيات يمكن تسميتها بالاتفاقيات الاقتصادية المعقودة خلال الفترة ١٩٠٢-١٩٢٣، وهي الاتفاقيات او الالتزامات المتعلقة بتحريم منح الامتيازات الخاصة بالثروة النفطية للدول الاجنبية.

الالتزامات المفروضة بموجب هذه المعاهدات والاتفاقيات:

يتضح عموما من استعراض نصوص وأحكام المعاهدات السياسية السالفة الذكر التي عقدتها بريطانيا مع حكام بلدان او مشيخات الخليج، ان هذه الاتفاقيات فرضت على هؤلاء الحكام قيودا وشروطا سيادية تحرم عليهم القيام بالاعمال التالية:

أ ـ الاتصال بالدول الاجنبية او انشاء علاقات دبلوماسية او غيرها معها، بدون موافقة بريطانيا.

ب ـ المفاوضة او عقد معاهدات او اتفاقيات مع الدول الاجنبية، عدا بريطانيا، بدون موافقة الحكومة البريطانية.

ج ـ التنازل او التخلي عن اي جزء من الاراضي في هذه الدول بأية طريقة، لاية دولة اجنبية، بدون اخذ موافقة الحكومة البريطانية مسبقاً.

د ـ منح أية امتيازات خاصة بالنفط او المعادن للدول الاجنبية، او الشركات الاجنبية، بدون استشارة الحكومة البريطانية واخذ موافقتها مسبقاً.

وفي مقابل هذه الالتزامات والتعهدات التي حصلت عليها بريطانيا، التزمت الحكومة البريطانية لحكام هذه البلدان او المشيخات بان تحميهم ضد العدوان الخارجي على اراضيهم، وأن تحافظ على الاستقلال الذاتي لكياناتهم، وان تحافظ على مصالحهم السياسية والاقتصادية، وان تحمي مصالح مواطنيهم في الخارج، وان تقوم بتسيير شئونهم الخارجية. ويلاحظ ان اغلب هذه الالتزامات البريطانية لا تقوم على اساس نصوص صريحة في المعاهدات او الاتفاقيات المذكورة، وانما نشأت نتيجة للعرف والممارسة الدولية لبريطانيا.

ان القيود والالتزامات السالفة الذكر التي وضعتها بريطانيا على انظمة الحكم في هذه البلدان – خلال فترة الحماية البريطانية – قد سلبت من هذه الانظمة ممارسة حقوق السيادة في الشؤون الخارجية "External Sovereignty"، هذه الحقوق التي هي عنصر أساسي لاستقلال وسيادة الدولة في مفهوم القانون الدولي.

الوضع القانوني والدولي لامارات الخليج العربية:

يتبين لنا من احكام هذه الاتفاقيات السياسية مع حكام هذه البلدان او المشيخات (والتي سنشير اليها فيما يلي بتعبير الامارات) أنها أدت الى تنازل هذه الامارات عن سيادتها الخارجية كاملة لبريطانيا والاحتفاظ بالسيادة الداخلية فيما يتعلق بشئون اقاليمها ومواطنيها. إلاّ أنها لا تتضمن نصوصا صريحة معلنة تتعلق بفرض الحماية البريطانية عليها. كما أن بريطانيا نفسها تجنبت – كما قلنا سابقاً – الاعلان رسمياً عن وضع هذه الامارات تحت الحماية البريطانية. ولكن يمكن القول ان نظام الحماية البريطانية غير المعلن قد طبق على هذه الامارات عن طريق الممارسة بالنسبة لعلاقات هذه الامارات ببريطانيا وكذلك نتيجة لاستمرار الاخيرة في تسيير الشئون الخارجية للامارات الخليجية بالنسبة لعلاقاتها الدولية مع الدول الاجنبية الاخرى، هذه العلاقات التي كانت لا تتم إلاّ عن طريق الحكومة البريطانية. وكما بينا سابقاً، فإن نظام الحماية البريطانية الذي كان مطبقاً على إمارات الخليج، لم يكن نتيجة لاعلان رسمي بفرض الحماية البريطانية على هذه الامارات، وانما تطور ونما وثبتت جذوره دولياً عن طريق الممارسة البريطانية التي وجدت تشجيعاً قوياً من حكام الامارات انفسهم وذلك كوسيلة لضمان المحافظة على استمرار سيادتهم على كياناتهم الضعيفة التي كانت معرضة لتهديد الدول الكبرى المجاورة مثل الدولة العثمانية والدولة الفارسية.

وكانت الحكومة البريطانية تشير الى امارات الخليج – خلال حقبة الحماية البريطانية عليها – بتعبير "الحكومات المستقلة المرتبطة ببريطانيا بعلاقات تعاهدية خاصة". ويشار اليها احيانا بتعبير "الدول المحمية" "Protected States". وهذا التعبير – الذي يتضمن التأكيد على اسم "الدول" المشمولة بالحماية – يختلف عن تعبير قانوني آخر يعرف بـ "المحميات الشبيهة بالمستعمرات" "Colonial Protectorates" كما يختلف هذا التعبير الاخير بدوره عن تعبير "المستعمرات" "Colonies" التابعة للتاج البريطاني مباشرة.

ويبدو أن الفارق، من وجهة نظر القانون الدولي، بين المحمية الشبيهة بالمستعمرة، والمستعمرة من الناحية الواقعية هو ان الاولى تدار من قبل الدولة الحامية بطريقة هي اقرب الى نظام ادارة المستعمرة مع فارق واحد وهو ان حاكم او شيخ القبيلة الذي يحكم الاقليم الذي فرض عليه نظام الحماية، لم تعزله الدولة الحامية بل ظلّ يتمتع بممارسة نظام حكمه القبلي على سكان المحمية الذين يخضعون لسلطته، بينما تدار المستعمرة مباشرة من قبل التاج البريطاني او الدولة المستعمرة. أما حاكم المستعمرة فيعين مباشرة من قبل التاج البريطاني او الدولة المستعمرة، ويكون عادة من مواطني هذه الدولة وخاضعاً لاوامرها كأحد موظفيها. وقد كانت عدن، على سبيل المثال، مستعمرة باعلان رسمي، كما كان هو الحال بالنسبة لمستعمرة الهند سابقاً وغيرها من مستعمرات القارة الافريقية التي ضُمت الى التاج البريطاني بعد ان سلبت السيادة المطلقة من شيوخ قبائلها. ولم يكن هذا الوضع مقبولاً بالنسبة لامارات الخليج التي بالرغم من تنازل حكامها عن سيادتهم الخارجية لبريطانيا بموجب الاتفاقيات السياسية السالف بيانها المعقودة مع الاخيرة، إلاّ أن حكامها احتفظوا بسيادتهم الداخلية على اقاليمهم، كما ان بريطانيا كانت ترفض باستمرار طلبات الحكام في فرض الحماية البريطانية عليهم باعلانات رسمية كما قلنا سابقاً.

ونتيجة لوضع الحماية الواقعي على حكام امارات الخليج، فقد كان يمثل مصالح الحكومة البريطانية في الخليج مقيم بريطاني يحمل لقب "المقيم السياسي البريطاني" "British Political Resident" الذي كان مقر اقامته منذ سنة ١٨٦٢ وحتى سنة ١٩٤٧ في بوشهر بايران وذلك بعد اعلان استقلال القارة الهندية في تلك السنة. ثم انتقلت اقامته منذ سنة ١٩٤٨ الى البحرين. كما كانت مصالح الحكومة البريطانية لدى حكومات امارات الخليج، ممثلة بوجود وكيل سياسي – يعرف بالوكيل السياسي او المعتمد البريطاني "Political Agent" – في كل من الكويت والبحرين وقطر واحدى إمارات الساحل السبع المعروفة بحكومات او مشيخات الساحل المتصالح. وكان هؤلاء الوكلاء السياسيون يخضعون لسلطة وتوجيهات المقيم السياسي البريطاني في البحرين الذي كان يحمل درجة سفير في العرف الدبلوماسي البريطاني.

وسنعالج ادناه التطورات الادارية والدستورية في كل امارة من الامارات الخليجية على حدة.

الفصل الثاني

التطور الاداري والدستوري في دولة الكويت:

لقد كانت الكويت قبل استقلالها بتاريخ ١٩ يونيه ١٩٦١، تتمتع بسيادتها الداخلية تحت السلطة المطلقة لحاكم الكويت. بينما تنازل الحاكم عن سيادته الخارجية لبريطانيا بحكم الاتفاقية التي عقدها مع الاخيرة بتاريخ ٢٣ يناير ١٨٩٩ والتي اخذت بريطانيا بموجبها على عاتقها تمثيل الكويت في علاقاتها الخارجية مع الدول الاجنبية وحمايتها ضد أي عدوان خارجي عليها. وكانت توصف الكويت سابقاً قبل استقلالها من بريطانيا، "بالدولة المحمية" "Protected State" او "الحكومة المستقلة التي تربطها علاقات تعاهدية خاصة مع الحكومة البريطانية". وكان هذا الوصف السابق في المصطلح الدبلوماسي البريطاني، يشمل حكومات الخليج العربية الاخرى التي كانت ترتبط مع الحكومة البريطانية بعلاقات تعاهدية خاصة مشابهة.

أما نظام الحكم في الكويت قبل عام ١٩٥٠، فقد كان قائماً على اساس السلطة المطلقة لحاكم الكويت في مختلف الشئون التشريعية والتنفيذية والقضائية، وكان الحاكم يحكم البلاد حكماً فردياً مباشراً في جميع الامور وفي القضايا المدنية والجزائية. أما اذا اشكل عليه امر من الامور في القضايا المرفوعة اليه، احاله الى القضاة الشرعيين ليحكموا فيه وفقاً لمباديء الشريعة الاسلامية. أما الخلافات التجارية، فكان الحاكم ينظر فيها ابتداء، ثم يحيل ما استعصى عليه النظر فيها من امور الى بعض ذوي الخبرة ليحكموا فيها. ولم تنشأ المحاكم المدنية النظامية إلاّ في عهد متأخر جداً وذلك في نهاية الخمسينات من القرن الماضي. وكانت بداية التنظيم الحديث لمحاكم الكويت الوطنية قد تم في بداية عام ١٩٥٩ عندما كون حاكم الكويت لجنة قانونية عليا برئاسة الفقيه المصري المعروف عبدالرزاق

السنهوري الذي نظم القضاء في الكويت على اسس حديثة وأعد مجموعة من القوانين المدنية والجنائية الحديثة التي اصدرها حاكم الكويت لتطبيقها في المحاكم الوطنية.

الاختصاص القضائي البريطاني في الكويت:

إن الحديث عن القضاء في الكويت في الماضي، يتطلب منا الاشارة، من الناحية التاريخية، الى أنه بناء على اتفاق خاص في السابق بين الحكومة البريطانية وحاكم الكويت، انشئت في سنة ١٩٢٥ محاكم بريطانية، في مقر الوكيل السياسي (المعتمد البريطاني) في الكويت للنظر في مختلف القضايا التي تخص البريطانيين وغيرهم من المواطنين الاجانب الذين لم يكونوا يخضعون لسلطة القضاء المحلي الذي كان يتولى – تحت اشراف حاكم الكويت – الاختصاص القضائي في كل الامور المدنية والجنائية والشرعية التي تخص المواطنين الكويتين وحدهم. وكانت المحاكم البريطانية قد انشئت في الكويت بموجب أمر ملكي بريطاني **(Order in Council)** صدر في سنة ١٩٢٥. وكانت المحاكم البريطانية في الكويت – كما في غيرها من الامارات العربية الاخرى – تطبق القوانين الانجليزية المستوحاة في الغالب من القوانين التي كانت مطبقة في مستعمرة الهند قبل عام ١٩٤٧، كما كانت تطبق ايضا بعض القوانين المستوحاة من القوانين البريطانية المطبقة في السودان آنذاك.

ولكن الحكومة البريطانية قد ابتدأت تتخلى تدريجياً – خلال منتصف الخمسينات من القرن الماضي– عن بعض اختصاصها القضائي في الكويت وذلك بتحويل الاختصاص القضائي على كل مواطني الدول العربية والاسلامية، بما في ذلك مواطني دول الكومنولث البريطاني من المسلمين، الى القضاء المحلي الذي كانت تباشره المحاكم الكويتية.

ولكن بعد ان بدأ تنظيم المحاكم في الكويت على اسس حديثة في بداية عام ١٩٥٩ وذلك بالتزامن مع إصدار حاكم الكويت، بمساعدة الفقيه المصري الدكتور عبدالرزاق السنهوري، عدة تشريعات مدنية وجنائية حديثة لتطبيقها على الكويتيين والاجانب على السواء، فانه نتيجة لهذا التطور القضائي والتشريعي في الكويت في بداية ذلك العام، تخلت بريطانيا نهائياً في سنة ١٩٦١، عن سلطتها القضائية في الكويت وأنهت الى الابد الاختصاص القضائي للمحاكم البريطانية الذي كانت تمارسه على البريطانيين ومواطني دول الكومنولث البريطاني وغيرهم من الاجانب من مختلف الجنسيات الموجودين في

الكويت. وبناء عليه، فقد وقعت الحكومة البريطانية مع حاكم الكويت بتاريخ ٤ مايو ١٩٦١، اتفاقية بنقل الاختصاص القضائي البريطاني في الكويت الى سلطة القضاء الكويتي الذي تتولاه المحاكم المحلية.

أما على صعيد الاصلاح السياسي، لم تخلو الكويت من الحركات الشعبية التي كانت تطالب – شأنها شأن هيئة الاتحاد الوطني التي تشكلت في البحرين في سنة ١٩٥٦ – بادخال الاصلاحات السياسية والقانونية على نظام الاسرة الحاكمة المطلق في الكويت. فقد برزت في بداية العشرينات من القرن الماضي، حركة اصلاحية تطالب بالتغيير في نظام الحكم. وكان انشاء مجلس شورى للحكم يتصدر مطالب الحركة الاصلاحية. وقد وافق الحاكم آنذاك الشيخ احمد الجابر على تلك المطالب، وتشكل مجلس الشورى فعلاً وعين له رئيس من الاسرة الحاكمة ونائب للرئيس. ولكن هذه التجربة لم تدم طويلاً، إذ اجهضت بعد فترة قصيرة. ثم برزت حركة شعبية خلال الثلاثينات من القرن الماضي، تطالب بالاصلاح في نظام الحكم. وقد أدت هذه الحركة الى انتخاب "مجلس تشريعي" في عام ١٩٣٨، ضم ١٤ عضواً برئاسة ولي العهد آنذاك الشيخ عبدالله السالم الذي كان، في نفس الوقت، رئيس السلطة التنفيذية المعين من حاكم الكويت. وكانت لهذا المجلس التشريعي سلطات واسعة في وضع القوانين التنظيمية في البلاد وعقد المعاهدات وابرام العقود والاتفاقيات الحكومية. كما انيطت به مهمة العمل كمحكمة استئناف الى حين تشكيل هيئة مستقلة لهذا الغرض. وقد تضمنت هذه السلطات وثيقة من خمس مواد وقع عليها حاكم الكويت الشيخ احمد الجابر الصباح بتاريخ ٢ يوليه ١٩٣٨. إلاّ أن هذا المجلس قد حُلَّ نهائياً بعد ستة اشهر فقط من ممارسته لاختصاصاته التشريعية والقضائية وذلك نتيجة لمناهضة كبار الاسرة الحاكمة، ومن يدور في فلكها من الاشخاص المتنفذين، لاستمرار بقاء مثل هذا المجلس الذي كان يحمل اسم "المجلس التشريعي" بالرغم من ان رئيسه كان رئيس السلطة التنفيذية ايضاً.

ولم يتطور نظام الحكم المطلق للحاكم كثيراً في الكويت بعد ذلك حتى سنة ١٩٥٤. وقد ظل قبل ذلك تسوده المركزية وسوء التنظيم والادارة. إلاّ انه يمكن القول ان تولي الشيخ عبدالله السالم الصباح الحكم في سنة ١٩٥٠ كان بداية للتحرك الجدي نحو الاصلاحات الادارية في نظام الحكم، إذ يرجع الفضل له في انشاء نظام الدوائر الحكومية كالشرطة والجمارك والمحاكم والمعارف والصحة والمالية والبلدية التي كان يرأس كلا

منها احد افراد الاسرة الحاكمة. ولكن بلغت ذروة الاصلاحات الادارية في نظام الحكم بتاريخ ١٩ يوليه ١٩٥٤ حين صدر قانون بتشكيل "لجنة عليا" لوضع سياسة موحدة للاصلاح الداخلي وتنظيم الدوائر الحكومية. ونتيجة لذلك، انشئت ٢١ دائرة ومصلحة حكومية تتولى الادارة والاشراف على مختلف شئون البلاد والمرافق العامة فيها. ولكن يمكن القول ان التنظيمات الادارية الحديثة المذكورة – التي ظلت محصورة ضمن اطار الجهاز الحكومي الذي كان يرأسه الحاكم – لم تشكل اصلاحاً دستورياً ديمقراطياً في نظام الحكم المطلق للحاكم.

ولكن يبدو انه بالرغم من المطالبات بالاصلاحات الدستورية والقانونية والقضائية المتكررة التي ظهرت في البحرين خلال بداية فترة الخمسينات وذلك بظهور الحركة الوطنية فيها خلال السنوات ١٩٥٤-١٩٥٦ والتي اعترفت بها حكومة البحرين رسمياً في ٢٠ مارس ١٩٥٤ تحت مسمى "هيئة الاتحاد الوطني"، إلاّ ان الكويت كانت تبدو خلال نهاية الخمسينات اكثر استعداداً للمطالبة بالاستقلال والاصلاحات الدستورية التي تبعته وذلك لعدة عوامل سياسية كانت في طليعتها اتحاد ارادة الشعب الكويتي مع السلطة الحاكمة في المطالبة بالاستقلال السريع والفوري من بريطانيا. وقد تم للكويت ما ارادت، إذ ان الاستعدادات للاستقلال قد تمت خلال سنة ١٩٥٩ حين استدعي الفقيه المصري الدكتور عبدالرزاق السنهوري الى الكويت وكلف بوضع جملة من القوانين والتشريعات الحديثة في الشئون المدنية والجنائية الضرورية لمرحلة ما بعد الاستقلال. ومنذ بداية سنة ١٩٦٠، كان يُهيء حاكم الكويت، بالتعاون مع بريطانيا، بلاده للاستقلال والغاء اتفاقية عام ٢٣ يناير ١٨٩٩ التي وضعت الكويت تحت الحماية البريطانية. وقد كانت هذه الاتفاقية قد عقدت مع الشيخ مبارك الصباح حاكم الكويت كاتفاقية سرية، بدايةً، نظراً لان بريطانيا كانت تعترف آنذاك بان الكويت كانت واقعة تحت نفوذ الدولة العثمانية. ولكن تم الاعلان عن هذه الاتفاقية رسمياً فيما بعد. وقد تم الغاء هذه الاتفاقية مع عدة اتفاقيات سياسية اخرى وذلك بتاريخ ١٩ يونيه ١٩٦١ حين أُعلنت الكويت دولة مستقلة ذات سيادة وذلك في الوقت الذي بقيت فيه امارات الخليج الجنوبية، ومنها البحرين، تحت الحماية البريطانية مدة عشر سنوات اخرى أي حتى منتصف عام ١٩٧١ حين اعلن استقلالها التام عن بريطانيا قبل نهاية ذلك العام. وبعد ان تبادلت بريطانيا مع حاكم الكويت بتاريخ ١٩ يونيه ١٩٦١ وثائق الاستقلال، عقدت دولة الكويت مع بريطانيا اتفاقية صداقة وتعاون لمدة عشر

سنوات قابلة للتجديد. ولكن دولة الكويت انهت هذه الاتفاقية قبل انتهاء مدتها دون تجديد. وبعد أن أعلن استقلال دولة الكويت، انضمت الى عضوية الجامعة العربية في ٢٠ يوليه ١٩٦١. ولكن طلب الكويت في الانضمام الى عضوية الامم المتحدة قد تأخر حتى ١٤ مايو ١٩٦٣ وذلك نتيجة لظروف سياسية في تلك الحقبة كان سببها مطالبة العراق، في عهد الرئيس عبدالكريم قاسم، بالسيادة عليها.

وقد عملت دولة الكويت بعد استقلالها، على وضع اول دستور حديث لنظام الحكم الدستوري فيها. ويرجع الفضل في وضع مسودة احكام الدستور الكويتي الى الدكتور عبدالرزاق السنهوري الذي اسهم اسهاماً كبيراً في وضع التشريعات الكويتية المدنية والجنائية الحديثة التي هيأت لاستقلال الكويت على اسس من البناء القانوني والقضائي السليم. وقد اعلن حاكم الكويت الشيخ عبدالله السالم الصباح للشعب عن رغبته في وضع دستور حديث للبلاد، وكلف لجنة، برئاسة الدكتور عبدالرزاق السنهوري، لوضع مشروع الدستور. ثم أنشأ مجلساً تأسيسياً منتخباً مباشرة من الشعب لمراجعة مشروع الدستور. وقد ناقش هذا المجلس مشروع الدستور، مادة مادة، واجرى بعض التعديلات عليه قبل إقراره بتاريخ ٩ نوفمبر ١٩٦٢. وقد صادق الامير على مشروع الدستور بتاريخ ١١ نوفمبر ١٩٦٢. ولكن المجلس التأسيسي الكويتي استمر يمارس سلطاته التشريعية اثناء فترة الحكم الانتقالي الذي استمر، وفقا للقانون رقم (١) لسنة ١٩٦٢ بشأن النظام الاساسي للحكم في الفترة الانتقالية، من تاريخ العمل بهذا القانون في ٧ يناير ١٩٦٢ الى تاريخ العمل بالدستور في ٢٩ يناير ١٩٦٣، وهو تاريخ إنعقاد اول اجتماع لمجلس الامة المنتخب وذلك وفقا للمادة ١٨٢ من الدستور التي تنص على ان يعمل بهذا الدستور من تاريخ اجتماع مجلس الامة، على ان لا يتأخر هذا الاجتماع عن شهر يناير ١٩٦٣. وقد عقد مجلس الامة اول اجتماع له بتاريخ ٢٩ يناير ١٩٦٣.

دستور الكويت لسنة ١٩٦٢:

يعتبر الدستور الكويتي رائد النهضة الدستورية في منطقة الخليج، إذ ان هذا الدستور شكّل نقلة نوعية من نظام الحكم الوراثي المطلق الى نظام الحكم الدستوري المقيد لسلطة الحاكم المطلقة.

وليس الغرض من هذا البحث شرح هذا الدستور، وانما تبيان بعض الخصائص الدستورية التي يتضمنها فيما يتعلق بالقيود الدستورية التي فرضها على سلطة الحاكم الوراثية المطلقة. ولبيان ذلك نبين الامور التالية:

١ ــ في الوقت الذي اكد هذا الدستور على ان الكويت امارة وراثية في ذرية المغفور له مبارك الصباح (المادة ٤)، إلاّ انه، من جانب آخر، أكد على ان "نظام الحكم في الكويت ديمقراطي، السيادة فيه للامة مصدر السلطات جميعاً، على ان تكون ممارسة السيادة على الوجه المبين في هذا الدستور (المادة ٦).

٢ ــ لقد اكد هذا الدستور مبدأ دستورياً هاماً لم تعرفه الكويت خلال تاريخها السياسي السابق حين كان الحاكم يمارس الحكم المطلق على أفراد شعبه. إن هذا المبدأ الدستوري الهام يتمثل في نظام فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية واستقلالها عن بعضها مع تعاونها (المادة ٥٠).

٣ ــ لقد انشأ هذا الدستور نظاما للسلطة التشريعية يتمثل في مجلس الامة الذي يتألف من ٥٠ عضوا ينتخبون بطريق الانتخاب العام السري المباشر، وفقاً للاحكام التي يبينها قانون الانتخاب.

ولكن سعياً وراء المبدأ الدستوري التوفيقي الذي تبناه دستور الكويت – مراعاة لانظمة الحكم الوراثي السائد في المنطقة – فقد اخذ هذا الدستور بمبدأ التعيين المحدود لبعض اعضاء هذا المجلس من الوزراء وذلك سعياً وراء التوفيق بين نظام الحكم المطلق ونظام الحكم الدستوري المحدود. لذلك فقد ادخل هذا الدستور ضمن عضوية مجلس الامة عدداً من الوزراء المعينين بحكم مناصبهم، على ان لا يزيد عددهم على ثلث عدد اعضاء مجلس الامة المنتخبين، وذلك حفظاً للتوازن في اتخاذ قرارات مجلس الامة، بما يضمن دائماً امكانية صدور قرارات المجلس وتشريعاته بالاغلبية المطلقة لاعضاء المجلس الحاضرين. كما ان تحديد عدد الوزراء المعينين بثلث اعضاء مجلس الامة المنتخبين، يسمح ايضا لمجلس الامة بان يُجري تعديلاً على الدستور بموافقة ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس (المواد ١٧٤،٨٠،٥٦). ولكن يبدو ان مجلس الامة الكويتي الذي هو اول مجلس تشريعي في منطقة الخليج، لم يتخذ أية خطوة، خلال ألـ ٤٣ سنة من حياته، نحو اجراء أي تعديل على الدستور الذي أصبح يحتاج الى بذل مثل هذه المحاولة. ولعل ذلك يرجع الى حكم المادة ١٧٤ من دستور الكويت التي تتضمن قيوداً صعبة تجعل أي

اجراء بشأن تعديل هذا الدستور أمراً مستحيلاً، كما سنبين ذلك لاحقاً في هذا البحث. ولكن يلاحظ على هذه المادة أنها تشير الى التعديل او "التنقيح" الدستوري، دون ان تقصره على التعديل "الجزئي" للدستور، كما تبين ذلك الفقرة (و) من المادة الاولى من دستوري البحرين لسنة ١٩٧٣ ولسنة ٢٠٠٢ التي تقصر التعديل الدستوري على التعديل "الجزئي" للدستور وذلك بنصها على ان "لا يُعدل هذا الدستور إلاّ جزئياً".

وتتوج المادة ٧٩ من دستور الكويت سيادة الشعب واستقلال السلطة التشريعية بنصها على ان " لا يصدر قانون إلا اذا اقره مجلس الامة وصدق عليه الامير".

كما تتوج المادة ٥٥ من هذا الدستور مبدأ نظام الحكم الدستوري المحدود بنصها على ان "يتولى الامير سلطاته بواسطة وزرائه"، وذلك خلافاً للحكم المطلق السابق حين كان الحاكم، باعتباره شيخ القبيلة، يتولى الحكم مباشرة على المواطنين.

وبعد ان أرسى دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ نظام الحكم الدستوري الديمقراطي الذي يتولى فيه مجلس الامة السلطة التشريعية والسلطة الرقابية المستقلة على اعمال السلطة التنفيذية، مارس افراد الشعب الكويتي تجربتهم الديمقراطية الرائدة بحرية لمدة ٤٣ سنة دون انتكاسة كبرى لهذه التجربة، فيما عدا تعطيل محدود لعمل مجلس الامة في سنة ١٩٧٦ إستمر حتى سنة ١٩٨١، وكذلك في سنة ١٩٨٦، استمر حتى ١٩٩١، حين استرجع مجلس الامة كامل سلطاته التشريعية وفقا للدستور الذي لم يوقف العمل به. وقد استعيدت بعد ذلك التجربة الديمقراطية البرلمانية بزخم اكبر ودون توقف وذلك بتعاضد الحكومة مع الشعب في سبيل الاستمرار في النهج الدستوري الديمقراطي بالرغم من اية تحديات تعترضه. ولكن تجدر الاشارة، في هذا المجال، الى ان سلطة حل مجلس الامة التي يملكها الامير وفقا للمادة ١٠٧ من الدستور، قد تحتاج الى اعادة نظر من قبل اعضاء مجلس الامة، إذ انها تعيق اعمال السلطة التشريعية كما حدث في السابق حين حل مجلس الامة مرتين كما اسلفنا. ولا شك بأن سلطة الامير في حل مجلس الامة هي ايضا من المبادئ الدستورية التوفيقية التي يتبناها هذا الدستور وكذلك دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ ودستور البحرين لسنة ٢٠٠٢ ومشروع دستور قطر الدائم لسنة ٢٠٠٣ كما سنرى فيما بعد.

الفصل الثالث

التطورات الادارية والدستورية في الامارات الخليجية الاخرى:

يمكن القول إجمالاً، إن نظام الحكم المطلق، والقبلي احياناً، استمر سائداً في دول الخليج العربية الجنوبية - وهي البحرين وقطر وامارات الساحل العماني السبع وعمان - حتى قبل سنة ١٩٧٠. ولكن على صعيد الادارة المحلية والتنظيم الاداري، يمكن ان تعتبر البحرين متميزة عن باقي الامارات آنذاك في نظامها الاداري المتطور نسبياً والذي أُنشيء في عهد مستشار البحرين السابق تشارلز بلجريف الذي عُين مستشاراً لحاكم البحرين منذ سنة ١٩٢٦. وقد هيأ المستشار المذكور البحرين في السنوات اللاحقة ليصبح فيها نظام حكومي للادارة متطور نسبياً، إذا قيس بانظمة الادارة الحكومية المتخلفة التي كانت موجودة آنذاك في الامارات او المشيخات الاخرى المجاورة للبحرين في المنطقة. وعليه، فقد انشئت في البحرين عدة دوائر حكومية للجمارك والشرطة والبلديات والصحة والمالية والمحاكم والمعارف. كما انشأ المستشار الانجليزي دائرة لاموال القاصرين ودائرتين للاوقاف السنية والشيعية. وكانت كل هذه الدوائر تدار مباشرة من دائرة المستشارية التي كان يرأسها شخصياً. كما كان له الاشراف الكامل - بموافقة الحاكم - على الدوائر الاخرى بشكل مطلق. كما تجدر الاشارة الى ان اول بلدية للمنامة كانت قد انشئت في سنة ١٩١٩ وذلك في عهد حاكم البلاد آنذاك. كما انشئت اول مدرسة للبنين في المحرق في نفس السنة. وفي سنة ١٩٢١ انشئت اول مدرسة ابتدائية للبنين في المنامة، كما انشئت اول مدرسة ابتدائية للبنات في سنة ١٩٢٨. أما اول محكمة نظامية، فقد انشئت في سنة ١٩٢٦. وقد اصدر المستشار بلجريف بعد تسلمه الادارة الحكومية في البحرين في سنة ١٩٢٦، اول ميزانية عامة للحكومة في سنة ١٩٣٢، وقد ضمت هذه الميزانية السنوات بين ١٩٢٦-١٩٣٢. وتعتبر هذه اول ميزانية سنوية نظامية صدرت في البحرين وربما

في غيرها من الامارات او المشيخات الخليجية الاخرى على الاطلاق. وقد استمرت حكومة البحرين تصدر ميزانية سنوية فيما بعد وتقارير رسمية سنوية عن اعمال دوائر الحكومة، دون انقطاع، حتى سنة ١٩٥٨. وكانت هذه التقارير الحكومية يصدرها المستشار بلجريف باللغة الانجليزية.

إلاّ انه يمكن القول ان البحرين وان كانت متقدمة على الامارات الخليجية الاخرى في المنطقة فيما يتعلق بتأسيس الدوائر الحكومية المشار اليها اثناء فترة العشرينات والثلاثينات، فقد ظلت، بالرغم من ذلك، تفتقر الى التشريعات الادارية الحديثة حتى بعد فترة الاستقلال في سنة ١٩٧١ وقبل سنة ٢٠٠٢ حين صدر الدستور الجديد. ونتيجة لذلك لم يصدر قانون اداري في البحرين ينظم المحاكم الادارية التي لها ولاية الغاء القرار الاداري وولاية التعويض عن الضرر. وكانت المحاكم المدنية تتولى النظر في بعض القضايا الادارية التي تكون الحكومة او احدى وزاراتها او مؤسساتها طرفاً فيها، إلاّ أنها كانت نادراً ما تلغي، على استحياء، القرارات الادارية الصادرة من بعض الوزارات، وبخاصةٍ وزارة الداخلية على سبيل المثال، دون ان تكون لهذه المحاكم القدرة على تنفيذ احكامها بشأن الغاء تلك القرارات التي كانت وزارة الداخلية، في ظل قانون أمن الدولة الرهيب، تتجاهل تنفيذها، دون وجود من يردعها عن ذلك. أما فيما يتعلق بالتعويض عن الضرر الناتج عن القرار الاداري الملغى، فلم تكن للمحاكم سلطة في الحكم به، بل كانت تتجنب الخوض فيه وذلك لعدم وجود اختصاص اداري محدد في ظل قانون إداري ساري المفعول، وكذلك لعدم وجود محكمة ادارية متخصصة كمجلس الدولة في مصر، على سبيل المثال. ولكن القضاء في البحرين كان ينظر في القضايا الادارية بشكل محدود على اساس التوسع في اختصاصاته، بالرغم من ان المادة ٩ من المرسوم بقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧١ بشأن تنظيم القضاء، تنص على اختصاص محاكم القضاء المدني بالفصل في جميع المسائل المدنية والتجارية، دون النص صراحة على اختصاص محاكم القضاء المدني بالفصل بالمسائل الادارية ايضا.

كما أن المحاكم كانت ترفض النظر في القضايا المدنية فيما يتعلق بالافعال الضارة والمقامة من الافراد ضد الحكومة ووزاراتها ومؤسساتها على اساس المسئولية المدنية للحكومة ووزارات الدولة ومؤسساتها الناتجة عن اخطاء موظفي الدولة. وكانت المحاكم

تستند في عدم اختصاصها في النظر في تلك القضايا الى قانون المخالفات المدنية لسنة ١٩٧٠ الذي تنص مادته الرابعة على الآتي:

١ ـــ "... لا تقام الدعوى لمخالفة مدنية على ذات الحاكم او على حكومة البحرين".

٢ ـــ "يتحمل خادم عظمته والموظف العمومي تبعة ما يأتيه من مخالفات مدنية، واذا اقيمت الدعوى عليه، فانما تقام عليه بصفته الشخصية".

وبتطبيق هذا النص بالنسبة للمخالفات المدنية، فانه كان نادرا ما يستطيع المتضرر من القرار او الفعل الخاطيء الصادر من الموظف، معرفة شخص الموظف الحكومي الذي سبب له الضرر. وفي هذه الحالة، فانه لو اقام المتضرر الدعوى ضد الوزارة او المؤسسة العامة التي سببت له الضرر، فإن المحكمة سترفض اختصاصها في نظر الدعوى المدنية وذلك على اساس نص المادة الرابعة من قانون المخالفات المدنية لسنة ١٩٧٠ التي تمنع اقامة الدعوى على "حكومة البحرين". أما في حالة معرفة شخص هذا الموظف الذي سبب الضرر للشاكي، وهي حالة الطبيب او احد معاونيه من الممرضين او غيرهم على سبيل المثال، فان المتضرر – رافع الدعوى على الطبيب او احد معاونيه– الذي يقع عليه عبء اثبات الضرر، سوف لن يستطيع ان يحصل على تعويض مناسب جابر للضرر من الطبيب او احد معاونيه المحكوم عليهم نظراً لعدم قدرتهم المالية على دفع التعويض المحكوم به. ولكن يختلف الامر لو اقيمت الدعوى ضد الحكومة او احدى وزاراتها او مؤسساتها بالاشتراك مع الموظف المسئول عن المخالفة المدنية وذلك على اساس المسئولية المدنية التي توجب مسئولية المتبوع عن اعمال تابعه. ذلك لان المتضرر رافع الدعوى في هذه الحالة سوف يحصل، فيما لو حكم له بالتعويض على اساس المسئولية المدنية للحكومة، على تعويض مناسب وجابر للضرر.

ولكن في ظل المادة الرابعة من قانون المخالفات المدنية لسنة ١٩٧٠، ظلت العدالة فيما يتعلق بالمسئولية المدنية للحكومة ووزاراتها ومؤسساتها عن اخطاء موظفيها، غائبة حتى سنة ٢٠٠١ حين صدر المرسوم بقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠١ بشأن اصدار القانون المدني الذي الغى – وبعد مرور ٣٠ سنة من بناء الدولة الحديثة – قانون المخالفات المدنية لسنة ١٩٧٠.

ولاول مرة في تاريخ التنظيم الاداري في البحرين، يعترف القانون المدني المذكور بالمسئولية المدنية للحكومة ووزاراتها ومؤسساتها عن اخطاء ومخالفات موظفيها. وقد تأخرت البحرين لسنوات طويلة في هذا المجال.

أما القضاء الاداري فلم يكن يعرفه النظام القانوني في البحرين إلاّ قريبا جداً وذلك منذ صدور المرسوم بقانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢ باصدار قانون السلطة القضائية الذي تنص المادة ٧ منه على تخصيص دائرة للقضاء الاداري من ضمن دوائر المحكمة الكبرى المدنية. ولكن انشاء هذه الدائرة لا يكفي بحد ذاته في غياب قانون اداري، إذ لم يصدر بعد قانون اداري في البحرين لتنظيم اجراءات القضاء الاداري، وهي اجراءات تختلف عن اجراءات القضاء المدني نظراً لوجود الدولة والحكومة طرفاً في القضايا الادارية التي ترفع من الافراد امام القضاء الاداري.

وعلى صعيد تنظيم العلاقة بين الحكومة وموظفيها العموميين، لم يصدر حتى يومنا هذا قانون متكامل للخدمة المدنية كما هو الحال في الدول الاخرى المتحضرة. وما يوجد لدينا حالياً هو كادر للموظفين الذي كان موجوداً منذ الخمسينات. وقد بدأ يتطور منذ ذلك، بشكل محدود، حين ادخل عليه نظام خدمة الموظفين في الدولة واحكام لها علاقة بنظام اشتراكات الموظفين المشابهة لنظام التقاعد. وكان قد صدر خلال تلك الفترة ايضا "قانون تعويض موظفي الحكومة" لسنة ١٩٥٧. وكانت تصدر اللوائح المنظمة لذلك في شكل قرارات يصدرها رئيس دائرة المالية آنذاك. وكانت تعرف تلك القرارات "بانظمة الموظفين". وبعد الاستقلال في ١٩٧١، صدر اول مرسوم بقانون في شأن كادر الموظفين وهو المرسوم بقانون رقم (١) لسنة ١٩٧٦ في شأن جدول الدرجات والرواتب لموظفي ومستخدمي الحكومة وذلك بعد حل المجلس الوطني وتعطيل عمل هذا المجلس بموجب الامر الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥.

وقد ألحق بهذا المرسوم بقانون جدول يعرف "بجدول الدرجات والرواتب لموظفي ومستخدمي الحكومة".

وقد تبع المرسوم بقانون المذكور صدور عدة قرارات من رئيس مجلس الوزراء ومن وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء بشأن قواعد تطبيق جدول الدرجات والرواتب

لموظفي ومستخدمي الحكومة، وبشأن تصنيف درجات بعض الوظائف وبشأن التعديلات التي ادخلت على تلك القواعد والدرجات خلال السنوات اللاحقة.

وعليه، فان ما هو موجود حالياً هو مجرد نظام بكادر لموظفي ومستخدمي الحكومة، ادخلت عليه عبر السنوات الماضية، عدة تعديلات بقرارات صادرة احيانا من رئيس مجلس الوزراء واحيانا من وزير المالية والاقتصاد الوطني وذلك في غياب قانون ينظم الخدمة المدنية في الدولة ويحدد العلاقة القانونية والادارية بين الحكومة وموظفيها، ويعطي الحق للموظف في ان يقيم دعوى ضد الحكومة او احدى وزاراتها، مطالباً بحقوقه امام محكمة ادارية مختصة، لا مجرد ان يتظلم امام لجنة معينة في الوزارة التي يعمل فيها ضد الاجراءات المتخذة ضده، كما هو عليه الحال اليوم.

وقد انشيء بتاريخ ٣٠ يونيه ١٩٧٥ أول ديوان للموظفين في البحرين وذلك بموجب المرسوم بقانون رقم (٦) لسنة ١٩٧٥ الذي نصت المادة الاولى منه على ان يتولى هذا الديوان الاشراف على شئون الموظفين والمستخدمين، ويلحق بمجلس الوزراء. وقد نصت المادة ٩ من هذا المرسوم بقانون على الغاء "ادارة شئون الموظفين" بوزارة المالية والاقتصاد الوطني ونقل موظفيها ومستخدميها الى ديوان الموظفين.

اما اول قانون حديث للتقاعد، فقد اصدره المجلس الوطني بتاريخ ٢٨ يونيه ١٩٧٥ وذلك بالقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧٥ بشأن تنظيم معاشات ومكافئات التقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة. ويعتبر هذا القانون، بالاضافة الى القانون رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ الخاص بكادر القضاة، من القوانين القليلة النادرة التي اصدرها المجلس الوطني خلال دورتي انعقاده اليتيمتين بين ١٩٧٤-١٩٧٥، وذلك قبل اصدار الامر الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ الذي اوقف وعطل عمل ذلك المجلس، كما سنرى لاحقاً في احدى فصول هذا الكتاب. ولكن تجدر الاشارة الى انه كانت توجد في البحرين انظمة تقاعد سابقة منذ الثلاثينات وهي نظام الخدمة السابقة لسنة ١٩٣٠ ونظام النقد الاحتياطي لسنة ١٩٣٠ ونظام التقاعد الصادر بتاريخ ١ يوليه ١٩٥٥.

ويتضح لنا من كل تلك الانظمة والقرارات الصادرة قبل سنة ١٩٧١ والمرسوم بقانون رقم (١) لسنة ١٩٧٦ في شأن جدول الدرجات والرواتب لموظفي ومستخدمي الحكومة وتعديلاته والقرارات الصادرة تطبيقاً له، ان ما هو موجود حالياً هو نظام بكادر

درجات الموظفين في الدولة، يبين حالات تعيينهم وترقياتهم. وعليه، فانه إذ توجد انظمة تنظم كادر الموظفين والشئون المتعلقة بهم، إلاّ أنه لم يصدر بعد قانون متكامل للخدمة المدنية، ينظم علاقة الموظف العام مع الحكومة والجوانب الاخرى المتعلقة بتعيينات وترقيات الموظفين العامين ومساءلتهم التأديبية وحقوقهم والتزاماتهم المتبادلة تجاه الدولة، بما في ذلك حقوقهم في مقاضاة الحكومة او مؤسساتها امام المحكمة الادارية. إن هذا الفراغ التشريعي الناتج عن عدم وجود قانون للخدمة المدنية هو الذي دفع مجلس الشورى الى التقدم – في هذا التاريخ المتأخر جداً – باقتراح بقانون للخدمة المدنية. ولا يزال هذا الاقتراح بقانون بشأن نظام الخدمة المدنية معروضاً على مجلسي الشورى والنواب. ولكن لم يستكمل بعد المجلسان مناقشة واعداد هذا المشروع الذي بادر بتقديمه مجلس الشورى الذي وافق عليه في شكل اقتراح بقانون وفقاً للمادة ٩٢ من الدستور.

ومن القوانين التي لها علاقة بالتنظيمات الادارية ايضاً، قانون المناقصات ومشتريات الدولة. وقد ظلت البحرين تتعامل مع مناقصات ومشاريع الدولة الانشائية والانمائية على اساس انظمة اقرها مجلس الوزراء لسنوات طويلة بعد الاستقلال. ولم يصدر قانون حديث ينظم المناقصات إلاّ بتاريخ ٢٠٠٢/١٠/٩ حين صدر المرسوم بقانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٢ بشأن تنظيم المناقصات والمشتريات الحكومية.

وعلى هذا الاساس، تعتبر البحرين قد تخلفت كثيراً عن جاراتها دول مجلس التعاون الخليجي في مجال اصدار التشريعات الادارية في عهد مبكر.

ولكن بالقاء نظرة على دول الخليج العربية الاخرى التي كانت متخلفة عن البحرين لسنوات طويلة في انشاء الدوائر الحكومية، نجد ان هذه الدول قد سبقت البحرين منذ سنوات بعد الاستقلال في ١٩٧١، في اصدار التشريعات الادارية فيما يتعلق بالقوانين الادارية والمحاكم الادارية وكذلك فيما يتعلق بقوانين الخدمة المدنية الحديثة وقوانين المناقصات. كما ان هذه الدول سبقت البحرين منذ سنوات طويلة في اصدار القانون المدني او قانون المعاملات المدنية، كما تسميه دولة الامارات العربية المتحدة، بينما لم يصدر القانون المدني في البحرين إلاّ في سنة ٢٠٠١، كما بينا سابقاً.

أما فيما يتعلق بالتنظيم الاداري في الامارات او المشيخات الجنوبية الاخرى، فقد كانت بدايته خلال منتصف الخمسينات او في بداية الستينات بالنسبة لبعض امارات

الساحل العماني المسمى آنذاك بالساحل المتصالح، حين انشئت آنذاك بعض الدوائر الاساسية المهمة كدوائر الشرطة والجمارك والمالية والمعارف والصحة وغيرها.

وعلى صعيد التطور السياسي في امارات او مشيخات الخليج الجنوبية، فقد بدأ هذا التطور على طريق الاصلاح والاستقلال بعد الاعلان السياسي الخطير لحكومة العمال البريطانية في يناير ١٩٦٨ والذي اعلنت فيه بريطانيا عن نيتها في الانسحاب العسكري من شرق السويس، بما في ذلك منطقة الخليج، وذلك بنهاية ديسمبر ١٩٧١. وقد اصاب هذا التصريح بالانسحاب العسكري من الخليج حكام امارات ومشيخات الخليج بالذعر وعدم الارتياح خوفاً من تعرض حكوماتهم لعدم الاستقرار الامني والسياسي او للعدوان الخارجي. ولكن بريطانيا طمأنت الحكام وشجعتهم على التوجه الى عقد اتحاد تساعي فيما بين حكوماتهم على ان يضم هذا الاتحاد البحرين وقطر وامارات الساحل المتصالح السبع، كما كانت تسمى آنذاك. وعلى هذا الاساس، وقع حكام الامارات التسع اتفاقية اتحاد الامارات العربية في دبي بتاريخ ٢٧ فبراير ١٩٦٨، ولكن بعد اجتماعات ومشاورات بين الحكام، استمرت خلال الاعوام ١٩٦٨-١٩٧١، لم يتفقوا على عقد الاتحاد التساعي المنشود والذي ارادت له الحكومة البريطانية ان يكون على غرار اتحاد سلاطين ماليزيا الذي نشأت عنه جمهورية ماليزيا الحالية. وقد فشلت الجهود لاقامة اتحاد تساعي يضم امارات ساحل عمان السبع بالاضافة الى البحرين وقطر، نتيجة للخلافات التي نشأت فيما يتعلق باختصاصات المجلس الاعلى للاتحاد المكون من حكام الامارات التسع، وبطريقة اتخاذ قرارات المجلس، وكذلك بشأن تشكيل وعضوية المجلس الوطني الاستشاري للاتحاد، وبشأن مقر عاصمة الاتحاد واختصاصات الحكومة الاتحادية وتوزيع الحقائب الوزارية بين حكومات امارات الاتحاد، الى غير ذلك من الامور الاخرى الخلافية التي ادت الى الاطاحة بمشروع الاتحاد التساعي المنشود.

وقد هيأ فشل اقامة الاتحاد التساعي المجال لاستقلال كل من البحرين وقطر خلال عام ١٩٧١ كدولة مستقلة ذات سيادة. اما بالنسبة لامارات الساحل المتصالح السبع، فقد اعلن استقلالها ايضا خلال نفس العام، بتشجيع من بريطانيا، على ان تشكل دولة اتحادية واحدة تحت اسم "دولة الامارات العربية".

وسنتناول أدناه التطورات السياسية والدستورية لدول الخليج العربية الجنوبية:

اولاً: التطور الاداري والدستوري في مملكة البحرين:

كانت البحرين قبل اعلان استقلالها بتاريخ ١٤ اغسطس ١٩٧١، تتمتع بسيادتها الداخلية تحت السلطة المطلقة لحاكم البحرين. بينما تنازل الحاكم عن سيادته الخارجية لبريطانيا وفقاً لاتفاقيتي سنة ١٨٨٠ وسنة ١٨٩٢ اللتين اخذت بريطانيا بموجبهما على عاتقها تمثيل البحرين في علاقاتها الخارجية مع الدول الاخرى وحمايتها ضد أي عدوان خارجي عليها. وكانت توصف البحرين سابقاً وقبل استقلالها من بريطانيا، بالحكومة المحمية او "الحكومة المستقلة التي تربطها علاقات تعاهدية خاصة مع الحكومة البريطانية". وكان هذا الوصف السابق في المصطلح الدبلوماسي البريطاني، يشمل حكومات الخليج العربية الاخرى التي كانت ترتبط مع الحكومة البريطانية بعلاقات تعاهدية خاصة مشابهة. وهذا هو الفارق الذي يميز بين البلاد المحمية والبلاد المستعمرة، اذ ان البلاد المستعمرة تفقد كل مميزات السيادة الوطنية في الداخل والخارج وتصبح مستعمرة تابعة للتاج البريطاني، ويكون البرلمان البريطاني هو المسئول عن اصدار التشريعات السياسية والادارية والقضائية للمستعمرة، بما في ذلك انشاء القضاء المدني والجنائي فيها. بينما يختلف وضع البلاد المحمية عن وضع المستعمرة وذلك فيما يتعلق باعتراف بريطانيا بالسيادة الداخلية لحاكم المحمية الذي له سلطة وضع التشريعات وانشاء القضاء المدني والجنائي في بلاده لتطبيقه على المواطنين التابعين لسلطته وذلك دون تدخل من الدولة الحامية في الشئون الداخلية للحكومة المحمية. هذا ما يتطلبه القانون الدولي عادة في شأن تنظيم العلاقة الخاصة بين الدولة الحامية والحكومة المحمية او الكيان المحمي. ولكن من الناحية الواقعية قد تتطلب هذه العلاقة الخاصة تدخل الدولة الحامية في الشئون الداخلية للحكومة المحمية عند الضرورة وذلك في حالة سوء الادارة الداخلية للحكومة المحمية او في حالة الانفلات الامني وعدم الاستقرار التام في الادارة المحلية، الامر الذي قد يؤثر على مصالحها السياسية، مما يدعو الدولة الحامية، حسب تقديرها، او بناء على طلب خاص من حاكم المحمية، الى التدخل السلمي او العسكري في الشئون الداخلية للحكومة المحمية لاعادة حسن الادارة والامن والنظام فيها. وعلى هذا الاساس، فان الحكومة البريطانية تُعزي تدخلها العسكري في اواخر عام ١٩٥٦ في البحرين الى طلب خاص تقدم به حاكم البحرين لمساعدته في القضاء على هيئة الاتحاد الوطني والقاء القبض على قادتها لمحاكمتهم ولاعادة الامن والاستقرار الى البحرين نتيجة للانفلات الامني وحوادث

التخريب والشغب التي سيطرت على مدن البحرين في اعقاب حرب السويس لسنة ١٩٥٦. وقد سبق ان تدخلت الحكومة البريطانية في عزل الحاكم السابق الشيخ عيسى بن علي في بداية القرن الماضي وتعيين إبنه الشيخ حمد بن عيسى كحاكم للبحرين وذلك على اساس سوء الادارة المحلية وعزوف الشيخ عيسى بن علي عن تطبيق بعض الاصلاحات الادارية في البلاد.

إن غرضنا من ايضاح هذه الحقائق هو مجرد تقرير واقع العلاقة القانونية، من وجهة نظر القانون الدولي، بين الدولة الحامية والحكومة المحمية والاستثناءات التي قد ترد على ذلك. وكما بينا سابقاً، فان الوضع القانوني للحكومة المحمية – التي يشار اليها غالباً "بالدولة المحمية" – مهما وردت عليه من استثناءات، يختلف أساساً عن "المستعمرة" نظراً لان الاقليم المستعمر يفقد كلا من السيادة الخارجية والداخلية ويصبح حاكم هذا الاقليم المستعمر موظفاً معيناً براتب يستلمه من التاج البريطاني، بينما يظل الحاكم المحلي "للدولة المحمية" محتفظاً بسيادته على الاقليم موضوع الحماية الذي يحكمه وذلك خلال سريان فترة الحماية التي لا تنتهي إلاّ باتفاق ارادة كل من حاكم "الدولة المحمية" والدولة البريطانية الحامية على انهاء تلك الحماية في تاريخ محدد. وحينذاك يستعيد حاكم المحمية سيادته الكاملة على بلاده، كما حدث حينما اتفقت الحكومة البريطانية مع حكام امارات الخليج العربية على انهاء الحماية البريطانية على هذه الامارات واعلان استقلالها بنهاية عام ١٩٧١.

نظام الحكم والادارة قبل الاستقلال في عام ١٩٧١:

كان نظام الحكم الوراثي المطلق الذي مارس من خلاله حاكم البلاد السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية معاً، هو السائد في البحرين قبل اعلان استقلالها بتاريخ ١٤ اغسطس ١٩٧١ الذي كان الخطوة الاولى نحو التوجه الى تبني نظام دستوري ديمقراطي للحكم، كما سنرى لاحقاً.

ولكن تجدر الاشارة الى ان فترة بداية الخمسينات من القرن الماضي قد شهدت تطوراً ملموساً على صعيد بعض الاصلاحات في النظام الاداري للحكم المطلق القائم في البحرين. وكان المحرك الاساسي لهذا التطور السياسي والاداري في حكومة البحرين هو ظهور الحركة الوطنية المعروفة بـ" الهيئة التنفيذية العليا " والتي اعترفت بها كل من

حكومة البحرين والحكومة البريطانية رسمياً بتاريخ ٢٠ مارس ١٩٥٦ كهيئة سياسية، تحت مسمى جديد هو "هيئة الاتحاد الوطني". وقد كانت بداية هذه الحركة الوطنية في اواخر سنة ١٩٥٣، إلاّ انها تبلورت بشكل حساس وملموس خلال السنوات ١٩٥٤-١٩٥٦. وكانت هيئة الاتحاد الوطني، وقبلها الهيئة التنفيذية العليا، قد تقدمت الى حاكم البحرين بمطالب سياسية لاصلاح نظام الحكم والادارة بشكل يشارك فيه الشعب في شئون الادارة المحلية مشاركة فعلية.

وكانت مطالب هيئة الاتحاد الوطني تتلخص في المطالبة بانشاء مجلس شعبي تمثيلي لاقرار القوانين، وباجراء اصلاحات اساسية في نظام الادارة، وبخاصة فيما يتعلق باصلاح المحاكم وانشاء قضاء مستقل عن السلطة الحاكمة يتولاه قضاة مؤهلون قانونياً، وباصدار قوانين جزائية ومدنية وعمالية حديثة وانشاء نقابة للعمال. كما كانت الهيئة تطالب ايضا بانشاء مجلس للصحة ومجلس للمعارف منتخبين من الشعب.

ولكن بالرغم من ان هذه الحركة الوطنية لم تدم طويلاً حيث هيأت الظروف الدولية والداخلية التي عقبت حرب السويس في سنة ١٩٥٦، لتوحيد ارادة كل من حاكم البحرين والحكومة البريطانية، الممثلة بوكيلها السياسي المقيم في البحرين والمسمى بـ"المعتمد البريطاني"، للقضاء نهائياً على هيئة الاتحاد الوطني وكوادرها الشعبية وذلك بتدخل الجيش البريطاني المتواجد في البحرين آنذاك، لمساعدة حاكم البحرين في اعتقال الاعضاء الخمسة النشطين من اعضاء مجلس إدارة هيئة الاتحاد الوطني الثمانية وسجنهم في جزيرة جده، تمهيداً لمحاكمتهم عن جرائم خطيرة لم يرتكبوها ولم يباشروا في ارتكابها على ارض الواقع. وقد شكل حاكم البلاد محكمة خاصة في قرية البديع لمحاكمتهم. وكانت هيئة المحكمة مشكلة من ثلاثة اعضاء من كبار افراد الاسرة الحاكمة. وقد اجتمعت المحكمة الخاصة يومين بتاريخ ٢٢-٢٣ ديسمبر ١٩٥٦ في محاكمة صورية رفض قادة هيئة الاتحاد الوطني الدفاع عن انفسهم إلاّ وفق شروط تضمن لهم حقوق الدفاع وعدالته. كما انهم طالبوا بأن تُجرى محاكمتهم علناً وفي مقر محاكم البحرين بالمنامة. ولكن هيئة المحكمة التي رفضت الاستجابة لتلك الشروط، اصدرت بتاريخ ٢٣ ديسمبر ١٩٥٦ حكماً سياسياً مقتضباً بسجن ثلاثة من قادة الهيئة - وهم عبدالرحمن الباكر وعبدالعزيز الشملان وعبدعلي العليوات - لمدة ١٤ سنة لكل منهم، ثم اصدرت حكماً آخر بسجن الاثنين الاخرين - وهما ابراهيم فخرو وابراهيم بن موسى - لمدة ١٠ سنوات لكل منهما. وقد

كان الحكمان الصادران من هيئة المحكمة الخاصة المنعقدة في قرية البديع ضد قادة هيئة الاتحاد الوطني قاسيين بكل معنى الكلمة ومجافيين للعدالة الحقة وللحقوق المقررة للمتهمين في قضايا جنائية بان يسمح لهم بان يوكلوا محامين للدفاع عنهم. ثم اجرى حاكم البحرين ترتيبات سياسية مع الحكومة البريطانية طالباً موافقتها على قضاء قادة الهيئة الثلاثة المحكوم عليهم بِـ ١٤ سنة لكل منهم، مدة سجنهم في جزيرة سينت هيلانة التي هي مستعمرة بريطانية تقع في المحيط الاطلسي. أما الاثنان الاخران المحكوم عليهما بالسجن لمدة ١٠ سنوات لكل منهما، فقد أُبقيا في البحرين لقضاء مدة سجنهما في جزيرة جدة. وقد اطلق سراحهما بعد انتهاء مدة سجنهما في نهاية سنة ١٩٦٥.

أما فيما يتعلق بقادة هيئة الاتحاد الوطني الثلاثة الذين قضوا سجنهم في جزيرة سينت هيلانة، فقد كانوا اسعد حظاً من زميليهما ابراهيم فخرو وابراهيم بن موسى المسجونين في البحرين وذلك لانهم بعد قضائهم مدة اربع سنوات في سجنهم في مستعمرة سينت هيلانة، أُطلق سراحهم، دون ان يكملوا مدة سجنهم هناك. وقد تم لهم ذلك وفقاً لضمانات العدالة ومباديء حقوق الانسان التي يكفلها قانون بريطاني قديم صادر في سنة ١٨٦٩، بشأن نقل السجناء المحكوم عليهم في اراضي او اقاليم التاج البريطاني. ويسمح هذا القانون بنقل السجناء المحكوم عليهم في احدى المستعمرات البريطانية من مستعمرة الى مستعمرة اخرى، لضرورات سياسية، على ان تتم الترتيبات القانونية اللازمة بين حاكمي المستعمرتين المعنيتن في هذا الشأن. وكان القادة الثلاثة لهيئة الاتحاذ الوطني المحكوم عليهم من قبل المحكمة الخاصة التي انشأها حاكم البحرين والمنعقدة في قرية البديع، قد تم نقلهم الى جزيرة سينت هيلانة بعد اجراء الترتيبات القانونية بين حاكم البحرين وحاكم سينت هيلانة، بوساطة الحكومة البريطانية، وذلك وفقاً لاحكام قانون سنة ١٨٦٩ لنقل السجناء من مستعمرة بريطانية الى مستعمرة اخرى. وعليه، فقد تم نقل السجناء من قادة الهيئة الى احدى السجون البريطانية في جزيرة سينت هيلانة التي هي مستعمرة خاضعة للقانون البريطاني المذكور. ووفقاً للآلية التي يتضمنها الامر القضائي البريطاني المعروف باسم "ريت أوف هيبيوس كوربوس" **"writ of habeas corpus"**، تقدم السجناء الثلاثة من قادة هيئة الاتحاد الوطني امام المحكمة العليا في سينت هيلانة في يونيه ١٩٦١، بالتماس طعنوا بموجبه في قانونية الاجراءات التي اتخذت بحقهم، وذلك بنقلهم كسجناء الى سجن المستعمرة. وبعد مرافعات طويلة تقدم بها المحامون البريطانيون المكلفون بالدفاع

عن السجناء الثلاثة من قادة الهيئة، اقتنع رئيس المحكمة العليا في سينت هيلانة بان سجن قادة الهيئة الثلاثة في مستعمرة سينت هيلانة كان سجناً غير قانوني وغير مشروع في ضوء احكام القانون البريطاني. ونتيجة لذلك، فقد أصدر رئيس المحكمة القاضي ايليوت أبوت **"E. Abbott"**، حكمه النهائي والقطعي بتاريخ ١٣ يونيه ١٩٦١، باطلاق سراح القادة الثلاثة عبدالرحمن الباكر وعبدالعزيز الشملان وعبدعلي العليوات وذلك على اساس ان سجنهم في سينت هيلانة لم يكن سجناً قانونياً وفقا للقانون البريطاني. وكان منطوق الحكم الذي اصدره القاضي ايليوت يستند الى بطلان الاجراءات القانونية التي اتخذت بشأن نقل السجناء الثلاثة من قادة الهيئة من سجنهم في البحرين الى سجنهم في سينت هيلانة. ويصور عبدالرحمن الباكر مقدار الفرحة التي عمت قاعة المحكمة بعد صدور هذا الحكم بقوله في الصفحة ٣٨٠ من كتابه "من البحرين الى المنفى":

"لا يتصور المرء كيف كانت فرحتنا كأنما ولدنا من جديد بعد المحاولات العديدة منذ عام ١٩٥٨ الى عام ١٩٦١ لطلب الافراج عنا في عدة محاكم حتى حقق الله الحق وأزهق الباطل...".

وبعد اطلاق سراح قادة الهيئة الثلاثة، نقلتهم الحكومة البريطانية بالباخرة الى ميناء ليفربول ببريطانيا. وعندما وصل قادة الهيئة الثلاثة الى لندن، أدلوا ببيان الى الصحف البريطانية قالوا فيه:

"إن الحكم العادل الذي صدر مؤخراً في سينت هيلانة بالافراج عنا، قوى إيماننا بنزاهة القضاء البريطاني. إننا اعضاء في هيئة الاتحاد الوطني... هدفنا ورائدنا الاصلاح وتحسين اوضاع الشعب البحراني والعمل من اجل الحياة الكريمة، في ظل نظام ديمقراطي سليم يكفل للمواطن حريته وسلامته، ذلك النظام الذي يتمتع به كل مواطن في بريطانيا والعالم الحر". وقد أقام قادة الهيئة الثلاثة المطلق سراحهم، في لندن لفترة وجيزة لتنظيم طريقة سفرهم الى بلادهم. كما قامت الحكومة البريطانية بدفع تعويضات مالية لهم عن سجنهم غير القانوني في سينت هيلانة بمبلغ -/٤٥،٠٠٠ جنيهاً استرلينياً، تسلم كل واحد منهم -/١٥،٠٠٠ جنيهاً استرلينياً. ونظراً لان حاكم البحرين لم يكن راضياً عن حكم القضاء البريطاني الذي صدر باطلاق سراح قادة الهيئة الثلاثة، فقد طلب من الحكومة البريطانية ارجاعهم الى البحرين لقضاء المدة الباقية من سجنهم في البحرين. ولكن

الحكومة البريطانية رفضت الاستجابة لهذا الطلب غير العادل. كما انها زودت القادة الثلاثة بجوازات سفر بريطانية مختومة بختم يبين ان حامل الجواز البريطاني هو "شخص محمي" "Protected Person" وذلك بعد ان رفض حاكم البحرين طلب الحكومة البريطانية بتزويدهم بجوازات سفر بحرينية. وقد توجه كل من عبدالعزيز الشملان وعبدعلي العليوات للاقامة في سوريا، بينما توجه عبدالرحمن الباكر للاقامة في لبنان. ولكن بالرغم من نجاح حكومة البحرين في القضاء على هيئة الاتحاد الوطني – التي كانت الشغل الشاغل لحكومة البحرين خلال السنوات ١٩٥٤-١٩٥٦– إلاّ انه لا يمكن ان ينكر أنها تركت بصماتها على بعض الاصلاحات الادارية والقضائية المحدودة التي تبنتها الحكومة في السنوات اللاحقة خلال الخمسينات والستينات من القرن العشرين.

بداية فترة الاصلاحات في نظام الحكم المحلي:

انشاء المجلس الاداري في سنة ١٩٥٦ ومجلس الدولة في سنة ١٩٧٠:

فيما يتعلق بالحكم والادارة المحلية، لقد كانت لحاكم البحرين سلطة مطلقة على مواطنيه وتسيير امورهم الحياتية. وكانت له السلطة المطلقة في اصدار القوانين. ولكن غالبا ما كانت تصدر القوانين في شكل اعلانات او قرارات تحمل توقيع مستشار الحاكم تشارلز بلجريف، وتكون لها نفس القوة القانونية للقانون. كما كان يُنشيء المحاكم ويعين قضاتها من الاسرة الحاكمة دون غيرهم. كما كان يتولى سلطة القضاء في المحكمة العليا بنفسه او بواسطة مستشاره البريطاني تشارلز بلجريف، او عن طريق كبار اسرته الحاكمة. ومن الملاحظ ان المستشار بلجريف كان قاضياً في المحكمة ورئيساً للجهاز الاداري والتنفيذي في نفس الوقت. وكان يصدر أيضاً القرارات الادارية والاعلانات التي كانت تحمل قوة القانون. ولا تزال بعض هذه الاعلانات واجبة التطبيق في البلاد في الوقت الحاضر لانها لم تُلغَ او تعدل بقانون لاحق صادر بعد تطبيق دستوري سنة ١٩٧٣ و ٢٠٠٢. وبطبيعة الحال، لم يكن موجودا في ظل وضع الحكم القبلي السائد في البحرين، وفي بلدان المنطقة آنذاك، المفهوم العصري لما يسمى بمبدأ الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. ولكن كما ذكرنا سابقاً، فقد كان لهيئة الاتحاد الوطني أثر مباشر في دفع عجلة التطور والاصلاح، ولكن بشكل محدود، في الجهاز الاداري والقضائي للحكومة، الامر الذي شكل بداية لاصدار القوانين المدنية والجنائية الحديثة.

ونتيجة لذلك، حدث تطور تدريجي في تنظيم الادارة المحلية سواء على صعيد اصدار بعض القوانين في الامور الجنائية والمدنية والعمالية او على صعيد تنظيم المحاكم وتقسيمها الى محاكم جنائية ومدنية وشرعية وذلك بعد سنة ١٩٥٤، وبخاصة في سنة ١٩٥٦ حين انشيء اول مجلس اداري يضم كل مدراء دوائر الحكومة التي كانت في السابق منعزلة عن بعضها البعض. وكان المجلس الاداري يتكون من مدراء الدوائر الحكومية التي كان يشرف عليها المستشار بلجريف. وقد استمرت الدوائر الحكومية تدار مركزياً – خلال السنوات ١٩٥٦-١٩٦٩ – عن طريق المجلس الاداري. وقد عاصر انشاء المجلس الاداري بعد سنة ١٩٥٦، انشاء مجلسين احدهما مجلس الصحة، والاخر مجلس المعارف. وقد كان المجلسان يضمان اعضاء معينين يمثلون افرادا من الاسرة الحاكمة ومن موظفي الحكومة ومن بعض التجار. اما اثناء الفترة اللاحقة التي سبقت تاريخ الاستقلال مباشرة، فقد شهدت البحرين أول تشكيل اداري هو اقرب الى التشكيل الوزاري وذلك باصدار المرسوم رقم (١) لسنة ١٩٧٠ بانشاء مجلس الدولة. وقد انيطت بهذا المجلس – المؤلف من رئيس واثني عشر عضواً هم رؤساء الدوائر الحكومية ومستشار قانوني للمجلس– سلطات ادارية وتنفيذية وتشريعية تحت اشراف وسلطة الحاكم المطلقة.

اعلان استقلال البحرين:

لقد تم بتاريخ ١٤ اغسطس ١٩٧١ الاعلان الرسمي باستقلال البحرين كدولة ذات سيادة، كما تم في اليوم التالي (١٥ اغسطس) التوقيع الرسمي بدار الحكومة بين حاكم البحرين والمقيم البريطاني في الخليج –السير جيفري آرثر– على وثائق انهاء العمل بالمعاهدات والاتفاقيات السياسية المعقودة خلال الاعوام ١٨٦١، ١٨٨٠، ١٨٩٢ وغيرها من الاتفاقات والتعهدات التي سبقتها والتي لخضعت البحرين لنظام الحماية البريطانية لمدة تزيد على المائة سنة. ونتيجة لذلك، استرجعت البحرين السيادة التامة على اراضيها كدولة مستقلة ذات سيادة. كما وقعت دولة البحرين مع بريطانيا في نفس اليوم اتفاقية صداقة لمدة عشر سنوات قابلة للتجديد تلقائياً لنفس المدة او المدد. أما على صعيد التنظيمات الادارية، فقد الغي نظام مجلس الدولة بعد اعلان استقلال البحرين، واستبدل بنظام مجلس الوزراء وذلك بموجب المرسوم الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧١ الصادر في ١٥ اغسطس ١٩٧١.

وقد أصبح اعضاء مجلس الدولة وزراء بحكم مناصبهم. كما رفع مستوى دوائرهم الى مستوى وزارات، واصبح رئيس مجلس الدولة رئيساً لمجلس الوزراء. وقد تشكلت في ذلك اليوم اول وزارة في تاريخ البحرين السياسي. وقد صدرت في اليوم التالي للاستقلال، المراسيم الضرورية والخاصة باستبدال تسمية "حكومة البحرين" بتسمية دولة البحرين واستبدال تسمية "حاكم البحرين"، بتسمية أمير دولة البحرين.

وقد اصبحت البحرين بعد اعلان استقلالها، عضوا في الجامعة العربية بتاريخ ١١ سبتمبر ١٩٧١، كما انضمت الى عضوية هيئة الامم المتحدة بتاريخ ٢١ سبتمبر ١٩٧١.

دستور سنة ١٩٧٣:

لقد اعلن الامير بتاريخ ١٦ ديسمبر ١٩٧١ عن رغبة الحكومة في اعداد واصدار اول دستور حديث للبلاد، وكلف مجلس الوزراء بوضع مسودة هذا الدستور. وبعد اعداد مسودة هذا الدستور من قبل الخبير الدستوري الدكتور عثمان خليل عثمان، بمعاونة لجنة وزارية مشكلة من اربعة وزراء – كان المؤلف العضو البارز فيها – عرضت هذه المسودة على مجلس تأسيسي مكون من ٢٢ عضوا منتخبا انتخابا حرا مباشرا، ومن ٢٠ عضواً معينين من قبل الامير، من بينهم ١٢ وزيرا بحكم مناصبهم. وقد ناقش المجلس التأسيسي مسودة الدستور وادخل تعديلات على بعض موادها وذلك خلال ستة اشهر من تشكيل المجلس التأسيسي وفقاً للمرسوم بقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٧٢. وقد تم انتخاب المجلس التأسيسي لذلك الغرض وفقا للمرسوم بقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧٢.

وبعد مراجعة المجلس التأسيسي لمشروع الدستور واقراره، بعد ان ادخلت عليه بعض التعديلات، تليت مواد الدستور مادة مادة في جلسة ختامية خاصة عقدت بتاريخ ٩ يونيه ١٩٧٣.

وقد اقر الامير مشروع الدستور وصدق عليه، دون ابداء اية تحفظات، بتاريخ ٦ ديسمبر ١٩٧٣.

ويمكن اعتبار هذا الدستور – الذي أقره مجلس تأسيسي يمثل ارادة الشعب – الخطوة التقدمية الثانية في الخليج، بعد الخطوة الدستورية في الكويت التي تمخضت عن دستور سنة ١٩٦٢، لارساء قواعد نظام الحكم في منطقة الخليج على مبادئ دستورية ديمقراطية

حديثة، تنبع من تطلعات وآمال شعب المنطقة وطموحاته نحو المزيد من الحضارة والتقدم والازدهار.

وبعد نشر الدستور في الجريدة الرسمية بتاريخ ٦ ديسمبر ١٩٧٣، اجريت انتخابات للمجلس الوطني في نفس السنة، وفقا للمرسوم بقانون رقم (١٠) لسنة ١٩٧٣ بشأن احكام الانتخاب للمجلس الوطني. وقد دُعي المجلس الوطني لعقد اول اجتماع له بتاريخ ١٦ ديسمبر ١٩٧٣ وهو نفس التاريخ الذي اصبح بموجبه الدستور ساري المفعول، وفقا لحكم المادة ١٠٩ من الدستور. ويعتبر هذا التاريخ بداية لانعقاد اول مجلس تشريعي منتخب في تاريخ البحرين السياسي. كما يعتبر دستور سنة ١٩٧٣ بداية لنقل السلطة الوراثية المطلقة للحاكم تشريعاً وتنفيذاً وقضاءً، الى سلطة دستورية محكومة ومقيدة باحكام الدستور الذي تنص المادة ٣٢(أ) منه على ان "يقوم نظام الحكم على اساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها، وفقاً لاحكام الدستور". كما يؤكد حكم هذه المادة على انه "لا يجوز لاي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل او بعض اختصاصها المنصوص عليه في هذا الدستور".

ووفقاً لحكم الفقرة (ب) من المادة ٣٢، "يتولى السلطة التشريعية الامير والمجلس الوطني، كما يتولى الامير السلطة التنفيذية مع مجلس الوزراء والوزراء، وباسمه تصدر احكام السلطة القضائية، وذلك كله وفقا لاحكام الدستور". وتنظم المواد ٣٣(ج)، ٤٢، ٤٣ من الدستور الاحكام الخاصة بالسلطة التشريعية، ممثلة بالمجلس الوطني، اذ تنص المادة ٤٢ على انه لا يصدر قانون إلاّ اذا اقره المجلس الوطني وصدق عليه الامير. أما المادة ٤٣ فتنص على ان المجلس الوطني يتكون من (أ) ثلاثين عضوا ينتخبون بطريق الانتخاب العام السري المباشر، وفقا للاحكام التي يبينها قانون الانتخاب، على ان يرفع هذا العدد الى اربعين عضوا ابتداء من انتخابات الفصل التشريعي الثاني. (ب) الوزراء بحكم مناصبهم على ان لا يزيد عدد الوزراء جميعا على اربعة عشر وزيراً وذلك وفقاً للفقرة (ج) من المادة ٣٣ من الدستور.

ويبين لنا من هذه الاحكام بان المجلس الوطني القديم كان يستطيع، بالرغم من عضوية الوزراء المعينين فيه بحكم مناصبهم، ان يقر القوانين بالاغلبية المطلقة لعدد اصوات الاعضاء الحاضرين، كما كان بامكانه ان يدخل تعديلاً جزئياً على الدستور

بأغلبية ثلثي الاعضاء الذين يتكون منهم المجلس بكل سهولة وذلك وفقا لحكم المادة ١٠٤ من الدستور.

ولكن، كما سنرى لاحقا، يختلف الامر بالنسبة لدستور المملكة الجديد الذي يتساوى فيه عدد الاعضاء المعينين في مجلس الشورى بعدد الاعضاء المنتخبين في مجلس النواب بحيث يتكون كل من المجلسين من ٤٠ عضوا على وجه التساوي، الامر الذي يضعف الى حد كبير السلطة التشريعية المقررة لمجلس النواب المنتخب، ويعرقل امكانية اقرار تشريع من مجلس النواب بدون حصوله على موافقة واقرار مجلس الشورى المعين من السلطة التنفيذية.

وقد باشر المجلس الوطني القديم اعماله التشريعية والرقابية المقررة له وفقاً لاحكام الفصل الثاني من الباب الرابع من دستور سنة ١٩٧٣ على خير ما يرام منذ اول اجتماع له بتاريخ ١٦ ديسمبر ١٩٧٣ حتى تاريخ ٢٦ اغسطس ١٩٧٥ حين صدر بذلك التاريخ المرسوم رقم (١٤) لسنة ١٩٧٥ الذي حل المجلس وفقاً للمادة ٦٥ من الدستور التي تنص على انه يجوز "للامير ان يحل المجلس الوطني بمرسوم تبين فيه اسباب الحل". ولكن هذه المادة تشترط انه اذا حُلَّ المجلس الوطني يجب اجراء انتخابات لمجلس جديد خلال شهرين من تاريخ ذلك الحل. ولكن الحكومة التي لم تكن لها رغبة في اعادة انتخاب مجلس وطني جديد، لجأت الى اصدار الامر الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ الذي قضى نهائياً على السلطة التشريعية المقررة بموجب هذا الدستور وذلك بالنص على ايقاف العمل بالمادة ٦٥ من الدستور المتعلقة باعادة انتخاب مجلس وطني جديد خلال مدة شهرين من تاريخ ذلك الحلّ. ولا يعتبر الامر الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ أداة دستورية قد صدرت وفقاً لاحكام دستور سنة ١٩٧٣ وذلك لان هذا الامر الاميري لا يجد أي سند له سواء في المادة ٦٥ أو أية مادة دستورية اخرى. ولكن نظراً لان الحكومة لم تكن لها نية بان تُجري انتخابات لمجلس جديد خلال المدة المحددة في هذه المادة، فانها لذلك لجأت الى إصدار هذا الامر الاميري الذي، خلافاً لحكم المادة ٦٥ من الدستور، عطل عمل المجلس الوطني (السلطة التشريعية) لمدة ٢٧ سنة استمر من تاريخ حل المجلس الوطني في ٢٦ اغسطس ١٩٧٥ حتى تاريخ اصدار ونشر دستور المملكة لسنة ٢٠٠٢. وينص هذا الامر الاميـــــري – الذي يتعارض مع حكم المادة ٦٥ من الدستور – على ايقاف العمل باحكام هذه المادة وغيرها من المواد ذات العلاقة، بشأن اجراء انتخابات لمجلس وطني جديد. كما

فوض هذا الامر الاميري مجلس الوزراء بتولي الاختصاصات التشريعية للمجلس الوطني اثناء فترة حله. وقد استمر مجلس الوزراء خلال فترة تعطيل عمل المجلس الوطني السالف بيانها، يصدر التشريعات بمراسيم بقوانين بعد تصديق الامير عليها. هذا عدا ان الامر الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ يتعارض كلياً مع حكم المادة ١٠٨ من دستور سنة ١٩٧٣ الذي ينص على انه **"لا يجوز تعطيل أي حكم من احكام الدستور إلاّ اثناء اعلان الاحكام العرفية، ولكن "لا يجوز بأي حال تعطيل انعقاد المجلس الوطني في تلك الاثناء، أو المساس بحصانة اعضائه. ولكن بالرغم من انه لم تعلن الاحكام العرفية بقانون وفقاً لنص المادة ٣٦ من الدستور، إلاّ ان عمل المجلس الوطني ظل معطلاً خلال الفترة السالف بيانها وذلك خلافاً لحكم المادة ١٠٨ من الدستور.**

لقد استمر العمل بالامر الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ حتى تاريخ اصدار ونشر الدستور الجديد لسنة ٢٠٠٢ الذي عمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية بتاريخ ١٤ فبراير ٢٠٠٢. ولكن بتاريخ ١٦ فبراير ٢٠٠٢، صدر الامر الملكي رقم (٢) لسنة ٢٠٠٢ الذي الغى رسمياً الامر الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ وذلك بعد سريان هذا الامر الاميري الذي خول السلطة التنفيذية باصدار القوانين خلال فترة غياب المجلس الوطني التي استمرت لمدة ٢٧ سنة.

دستور سنة ٢٠٠٢:

لقد أُصدر هذا الدستور من قبل السلطة التنفيذية بارادة اميرية، وقد أُعتبر تاريخ العمل به منذ تاريخ نشره في الجريدة الرسمية في ١٤ فبراير ٢٠٠٢. ووفقاً لاحكام هذا الدستور، استبدلت تسمية دولة البحرين، بتسمية "مملكة البحرين". كما اصبح أمير دولة البحرين يحمل لقب "ملك مملكة البحرين". وبصدور هذا الدستور الجديد، أُوقف العمل بدستور سنة ١٩٧٣ الذي لا يبدو انه أُلغي بعد اصدار الدستور الجديد نظراً لان الارادة الاميرية التي اصدرت الدستور الجديد تشير الى تصديق الامير "على الدستور المعدل"، دون ذكر لالغاء دستور سنة ١٩٧٣. هذا مع العلم بأن دستور سنة ١٩٧٣ يتضمن مبادئ دستورية هي الاكثر تقدماً والاقرب لنظام الحكم الدستوري الديمقراطي من الدستور الجديد الذي خلفه وذلك بالرغم من ان دستور سنة ١٩٧٣ قد سبق اصدار الدستور الجديد بمدة ثلاثين سنة. ويكفي القول في هذا المجال، بان دستور سنة ١٩٧٣ الذي بالرغم من انه

دستور يتضمن مبادىء توفيقية تتناسب مع تطوير نظام الحكم الوراثي الذي تبناه ايضا دستور الكويت لسنة ١٩٦٢، إلاّ انه قد أوجد سلطة تشريعية ورقابية هي اكثر فاعلية وانجاز من السلطة التشريعية الحالية المشلولة التي اوجدها دستور سنة ٢٠٠٢. إن مجلس النواب المنتخب طبقاً لهذا الدستور قد بدا من الضعف والوهن بحيث لم يستطع خلال دوري الانعقاد السابقين ودور الانعقاد الثالث الحالي، ان يصدر قانونا واحدا وفقاً لحكم المادة ٩٢ من الدستور الذي يعطي الحق لعضو مجلس النواب ان يتقدم باقتراح قانون يمكن، بعد ان يوافق عليه مجلس النواب، تحويله للحكومة لصياغته واعداده كمشروع قانون. وهو معذور في ذلك لان احكام هذا الدستور، سواء فيما تتضمنه المادتان ٩٢، ١٢٠ أو المواد ٥٢، ٧٠، ٨٠، ٨٥، ٨٦، ١٠٣ من احكام، تجعل من الصعوبة بمكان، إن لم يكن الامر مستحيلاً، ان يصدر أي قانون او أي تعديل دستوري، ما لم تتم الموافقة عليه من قبل مجلس الشورى المعين الذي يتولى رئيسه رئاسة اجتماع المجلس الوطني، كما له حق اعطاء صوت الترجيح عند تساوي اصوات اعضاء المجلس الوطني المشكل من المجلسين وذلك وفقا لاحكام المادتين ٨٥ و ١٠٣ من الدستور.

وتأكيداً لما نقوله، أبدى النائب جاسم عبدالعال لجريدة الوسط بتاريخ ٢٤ ابريل ٢٠٠٥، تذمره من المادة ٩٢ من الدستور بقوله: "إن هذه المماطلة والتعمد من الحكومة في تأخير اعادة مقترحات القوانين المقدمة من المجلس قد أدى الى تعطيل الدور التشريعي للمجلس وانه حتى تارخه لم يصدر قانون واحد مقترح من مجلس النواب او حتى مجلس الشورى".

كما تجدر الاشارة في هذا المجال الى ما نشر في الصحف مؤخراً من تذمر اعضاء مجلس النواب المحافظين – الذين ينتمون الى التيار الاسلامي الاقرب لتوجهات الحكومة – من احكام كل من المادة ٩٢ والمادة ١٢٠ بشأن التقدم باقتراح قانون او التقدم باقتراح تعديل على بعض احكام الدستور. إذ أنه وفقاً لنص المادة ٩٢، اذا وافق المجلس على اقتراح بقانون، من حيث المبدأ، يجب ان يحال هذا الاقتراح الى الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه الى مجلس النواب في الدورة نفسها او في الدورة التي تليها. وهذا الاجراء يشكل تدخلاً من الحكومة في اعمال السلطة التشريعية. كما انه قد يؤجل مشروع القانون لمدة سنة او اكثر. أما فيما يتعلق بالتقدم باقتراح تعديل على الدستور، فان هذا الاجراء يتطلب موافقة ١٥ عضواً من اعضاء كل من المجلسين على هذا الطلب

كخطوة اولى. فاذا وافق المجلس على هذا الاقتراح بتعديل الدستور، فانه يجب في هذه الحالة ايضا ان يحال هذا الاقتراح للحكومة لوضعه في صيغة مشروع تعديل للدستور، كما هو الحال بالنسبة لاقتراح القانون. أما المادة ١٢٠، فانها تشترط ان تتم الموافقة على هذا الاقتراح بالتعديل، **باغلبية ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم كل من مجلس النواب ومجلس الشورى**، وان يصدق الملك على ذلك. وقد ابدى بعض النواب تذمرهم من صعوبة الحصول على موافقة ١٥ عضواً من مجلس النواب او مجلس الشورى بشأن التقدم بطلب اقتراح بتعديل الدستور. هذا عدا الصعوبة في الحصول على موافقة اغلبية ثلثي اعضاء مجلس الشورى على أي تعديل دستوري. ويكمن الاعتراض هنا اساساً في اعطاء مجلس الشورى – المكون من اعضاء معينين من السلطة التنفيذية بعدد يتساوى مع عدد اعضاء مجلس النواب المنتخبين – سلطة رفض أي اقتراح بتعديل الدستور يتقدم به مجلس النواب ويوافق عليه هذا المجلس باغلبية ثلثي الاعضاء الذين يتكون منهم. وبهذه الطريقة، فان مجلس الشورى يمكن أن يقف حجر عثرة امام أي تعديل دستوري يتقدم به مجلس النواب وفقاً للمادة ١٢٠ من الدستور.

وبالمقارنة مع المادة ١٠٤ من دستور سنة ١٩٧٣، فان لاي عضو من اعضاء المجلس الوطني ان يتقدم بمشروع قانون او بطلب تعديل على الدستور، على ان تتم الموافقة على هذا التعديل باغلبية ثلثي الاعضاء الذين يتكون منهم المجلس وان يصدق الامير على التعديل المذكور. أما فيما يتعلق بحق اقتراح القوانين، فان المادة ٧١ من دستور سنة ١٩٧٣، تعطي هذا الحق لاي عضو من اعضاء المجلس الوطني بكل سهولة ويسر. ولا تتطلب هذه المادة احالة اقتراح القانون الذي يوافق عليه المجلس للحكومة لوضعه في صيغة مشروع بقانون. ولكن المجلس الوطني هو المختص باعداد صياغة مشروع القانون الذي يتقدم به احد الاعضاء ويوافق عليه المجلس. وعليه، لا داعي لتأجيل مشروع القانون من دورة الى اخرى وفقاً لحكم المادة ٩٢ من دستور سنة ٢٠٠٢. وبناء عليه، فان حكم المادة ١٢٠ من دستور سنة ٢٠٠٢ يجعل من المستحيل نجاح أي تعديل دستوري يوافق عليه مجلس النواب وفقاً للاجراءات المبينة في هذه المادة، ما لم يضمن هذا التعديل الدستوري موافقة الحكومة عليه مسبقاً. وبدون هذه الموافقة، لا يمكن ان تتم المصادقة على هذا التعديل من الملك، إذ أن نص هذه المادة صريح في ان التعديل الدستوري الذي يوافق عليه كل من مجلس الشورى ومجلس النواب باغلبية ثلثي الاعضاء

الذين يتألف منهم، يحتاج الى مصادقة الملك عليه. فإن لم تتم هذه المصادقة، يهمل هذا التعديل الدستوري بالرغم من اقراره من مجلس النواب المنتخب ومجلس الشورى المعين بالاغلبية الخاصة المنصوص عليها في هذه المادة. وهذا يعني من الناحية العملية بان أي تعديل دستوري وفقاً لاحكام المادتين ٩٢، ١٢٠ من هذا الدستور، لا يمكن ان يتم إلاّ اذا تقدم به الملك او اذا وافق عليه الملك وفقاً لاحكام هاتين المادتين. لذلك، فإن أي تعديل دستوري يتقدم به مجلس النواب سوف لن يكتب له النجاح ما لم تتم موافقة الحكومة عليه مسبقاً.

وكما بينا سابقا، فان تشكيلة المجلس الوطني الحالي تختلف كليا عن تشكيلة المجلس الوطني القديم. وعليه، تنص المادة ٥١ من دستور المملكة الجديد على ان يتألف المجلس الوطني من مجلسين: مجلس الشورى ومجلس النواب. وتنص المادة ٥٢ على ان يتألف مجلس الشورى من ٤٠ عضوا يعينون بأمر ملكي. أما المادة ٥٦ من هذا الدستور فتنص على ان يتألف مجلس النواب من ٤٠ عضوا ينتخبون بطريق الانتخاب العام السري المباشر وفقا للاحكام التي يبينها القانون. وعليه، يتضح لنا من احكام الفصل الثالث من الباب الرابع من هذا الدستور بان مجلس الشورى المعين يتمتع بسلطة تشريعية على مستوى السلطة التشريعية لمجلس النواب المنتخب وذلك بالاضافة الى ان عدد اعضائه يتساوى مع عدد اعضاء مجلس النواب. وتؤكد المادة ٧٠ من الدستور حق مجلس الشورى المعين في ممارسة السلطة التشريعية على نفس مستوى مجلس النواب المنتخب وذلك بنصها على انه **"لا يصدر قانون إلاّ اذا اقره مجلس الشورى ومجلس النواب وصدق عليه الملك"**. ولا يبدو لنا ان دستور سنة ٢٠٠٢ قد التزم باحكام ميثاق العمل الوطني الصادر بالامر الاميري رقم (١٧) لسنة ٢٠٠١ والذي اعطى مجلس الشورى – تحت فصل "استشرافات المستقبل" – اختصاصاً استشارياً، لا تشريعياً حين بين ان مجلس الشورى المعين **"يضم اصحاب الخبرة والاختصاص للاستعانة بارائهم فيما تتطلبه الشورى من علم وتجربة"**.

إن المتتبع للمباديء والاحكام التي يتضمنها ميثاق العمل الوطني الذي يمكن ان يعتبر وثيقة مصالحة سياسية بين الحاكم والمحكوم، يستنتج اعتراف الميثاق الكامل بالمباديء الاساسية التي يتضمنها دستور سنة ١٩٧٣ مع تأكيده على ضمانة ان يكون التعديل الجزئي المطلوب على هذا الدستور منحصراً بشكل محدد في الفصل الثاني من الباب الرابع من هذا

للدستور الخاص بالسلطة التشريعية التي يجب ان تتكون من مجلسين، بدلاً مجلس واحد، على ان يختص احد هذين المجلسين، وهو مجلس النواب المنتخب، بسلطة التشريع مقابل اختصاص المجلس الاخر، وهو مجلس الشورى، بابداء المشورة والرأي "فيما تتطلبه الشورى من علم وتجربة". ولتأكيد دور هذا المجلس في تقديم المشورة غير الملزمة، يشير النص السالف بيانه تحت فصل "استشرافات المستقبل" الى تعبير "للاستعانة بآرائهم فيما تتطلبه الشورى من علم ودراية". ان مثل هذا التعبير لا يستقيم مع منح الدستور الجديد هذا المجلس المعين سلطة التشريع على نفس مستوى مجلس النواب المنتخب.

ومن جانب آخر، فان حاكمية دستور سنة ١٩٧٣ التي يتضمنها الميثاق بين ثناياه، تتطلب الرجوع الى الآلية المبينة في المادة ١٠٤ من هذا الدستور كأساس لادخال التعديل الجزئي على الدستور الذي يتضمنه الميثاق تحت البند ثانياً بشأن السلطة التشريعية، من فصل "استشرافات المستقبل" والذي ينص على ان "تعدل احكام الفصل الثاني من الباب الرابع من الدستور الخاصة بالسلطة التشريعية لتلائم التطورات الديمقراطية والدستورية في العالم وذلك باستحداث نظام المجلسين، بحيث يكون الاول مجلساً منتخباً انتخاباً حراً مباشراً يختار المواطنون نوابهم فيه ويتولى المهام التشريعية، الى جانب مجلس معين يضم اصحاب الخبرة والاختصاص للاستعانة بآرائهم فيما تتطلبه الشورى من علم وتجربة".

وفي غياب ذكر الميثاق لآلية خاصة تتم بموجبها اجراء التعديل الجزئي على دستور سنة ١٩٧٣، فان الآلية التي تنص عليها المادة ١٠٤ من هذا الدستور، هي الآلية الوحيدة التي كان يجب الرجوع اليها وذلك بانتخاب مجلس وطني جديد وفقاً للمادة ٦٥ من هذا الدستور، ليقوم بادخال التعديل الجزئي المطلوب على الدستور وذلك باغلبية ثلثي اعضاء هذا المجلس، على ان يصدق الامير على التعديل. وتؤكد الفقرة (و) من المادة الاولى من الدستور على الرجوع الى المادة ١٠٤ منه لادخال أي تعديل جزئي على الدستور وذلك بالنص على ان "**لا يعدل هذا الدستور إلاّ جزئياً وبالطريقة المنصوص عليها فيه...**". ولا شك في ان طريقة التعديل المنصوص عليها في هذا الدستور هي حكم المادة ١٠٤ منه. كما ان الاشارة في هذا النص الى ان هذا الدستور لا يعدل إلاّ جزئياً، تجعل إدخال أي تعديل كلي على الدستور، يتجاوز التعديل الجزئي المنصوص عليه، اجراءً باطلاً لمخالفته لنص الفقرة (و) من المادة الاولى من الدستور. ولكن السلطة التنفيذية تدخلت، خلافاً لاحكام هذا الدستور وميثاق العمل الوطني، في تخويل لجنة وزارية معينة، مستعينة بمستشار دستوري،

في اجراء تعديلات دستورية شاملة لكل احكام دستور سنة ١٩٧٣. وبناء على هذا التخويل، انجزت اللجنة الوزارية المعينة مهمتها في وضع دستور جديد هو الدستور الصادر بتاريخ ١٤ فبراير ٢٠٠٢.

وأخيراً فانه بالرجوع الى نظام المجلسين الذي اقره هذا الدستور الجديد، نجد ان هذه التركيبة المتساوية لعضوية المجلسين وكذلك اختصاصات السلطة التشريعية التي يقرها الدستور لمجلس الشورى المعين، قد اضعفت، الى حد كبير سلطة مجلس النواب التشريعية والرقابية معاً، كما سلبت منه القدرة المطلقة والاهلية اللازمة لاقرار واصدار التشريعات او تعديلها بدون موافقة مجلس الشورى عليها، وتؤكد احكام المواد الدستورية السالف بيانها، بان مجلس الشورى المعين يتمتع بسلطة تشريعية افضل من مجلس النواب المنتخب نظراً لتمتع رئيس مجلس الشورى الذي يرأس المجلس الوطني – المكون من مجلسي الشورى والنواب – بحق اعطاء صوت الترجيح في اصدار قرارات المجلس الوطني عند تساوي اصوات المجلسين وذلك وفقاً لحكم المادة ١٠٣ من هذا الدستور.

كما ان احكام الدستور الجديد تُولي الاولوية لمجلس الشورى ورئيسه على مجلس النواب ورئيسه.

أما اذا رجعنا الى ترتيب ابواب وفصول هذا الدستور، فاننا نجد ان الفصل الثاني من الباب الرابع الخاص بالسلطة التنفيذية يتقدم على الفصل الثالث من هذا الباب الخاص بالسلطة التشريعية. كما اننا نجد ان الفرع الاول من الفصل الثالث الخاص بمجلس الشورى يتقدم على الفرع الثاني من الفصل الثالث الخاص بمجلس النواب. وهذا دليل على ان السلطة التنفيذية طبقاً لاحكام الدستور الجديد هي في موقع الصدارة والقوة في مواجهة مجلس النواب الذي يتقدم عليه مجلس الشورى المعين وذلك خلافاً لحكم المادة ٣٢ من الدستور بشأن استقلال السلطات الثلاث في الدولة، وخلافاً للفقرة (د) من المادة الاولى من الدستور التي تنص على ان السيادة للشعب "مصدر السلطات جمعياً".

إن ما يجري عليه العمل في الممالك الدستورية الحديثة هو أن تُعطى الاولوية والاسبقية للمجالس التشريعية المنتخبة على المجالس التشريعية المعينة وذلك على افتراض انها تعترف بوجود مثل هذه المجالس المعينة التي تمارس اختصاص التشريع على نفس مستوى لختصاص المجالس التشريعية المنتخبة.

ثانياً: التطور الاداري والدستوري في دولة قطر:

لقد كانت قطر قبل اعلان استقلالها بتاريخ ٢ سبتمبر ١٩٧١، تتمتع بسيادتها الداخلية تحت السلطة المطلقة لحاكم قطر التي كان يمارسها على مواطنيه، بينما تنازل عن سيادته الخارجية للحكومة البريطانية وفقاً لاتفاقيتي سنة ١٨٦٨ وسنة ١٩١٦ اللتين اخذت بريطانيا بموجبهما على عاتقها تمثيل قطر في علاقاتها الخارجية مع الدول الاخرى وحمايتها ضد أي عدوان خارجي عليها وذلك على اساس أن قطر كانت، كسائر الامارات العربية الاخرى المجاورة، مشمولة بنظام الحماية البريطانية.

وكما كان الوضع بالنسبة لامارات الخليج الاخرى قبل الاستقلال، فقد كان حاكم قطر يمارس حكماً وراثياً مطلقاً لا يعرف مبدأ استقلال السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية.

لم يكن في قطر قبل سنة ١٩٤٩ أي تنظيم اداري حيث كان الطابع القبلي مسيطراً على نظام الحكم. ولكن عندما اكتشف النفط بكميات تجارية في عام ١٩٥٠، ابتدأت تبرز الى الوجود حينذاك بوادر لايجاد تنظيم اداري لجهاز الحكم في قطر. وقد كان حاكم قطر آنذاك – الذي استلم أول دفعة من واردات النفط في سنة ١٩٥٢ – قد عين في عام ١٩٥٠ مستشاراً مالياً بريطانياً ليساعده على تنظيم الشؤون المالية في حكومته. وقد حذت قطر في بداية الخمسينات حذو البحرين في بداية الثلاثينات، وذلك في مباشرة بناء الجهاز الاداري، وانشاء بعض الدوائر الحكومية الاساسية كالمالية والشرطة والجمارك والمعارف والكهرباء. وقد أنشأ الحاكم دائرة المستشارية وعين بعض الفنيين من البريطانيين مدراء لبعض الدوائر الحكومية.

وقد بدأ الجهاز الاداري بعد عام ١٩٦٠ – حين احيل المستشار البريطاني على التقاعد – ينمو ويكبر تدريجيا نتيجة لنمو الموارد المالية من النفط. كما ابتدأت الحكومة في اوائل الستينات تتطلع الى الاخذ بأساليبِ الادارة الحديثة وتحسين الجهاز الاداري وفتح المجال لتقديم الخدمات الصحية والتعليمية والاجتماعية للمواطنين. ولكن نظام الحكم ظل مركزياً مطلقاً يعتمد مباشرة على الحاكم الذي كان يباشر سلطاته التشريعية والتنفيذية بواسطة دائرة المستشارية. وقد كان يفصل بنفسه – او عن طريق رجال الدين – في الامور والقضايا الجنائية والمدنية بين المواطنين، وذلك وفق احكام الشريعة الاسلامية.

وكانت القضايا التجارية تحال الى لجنة تحكيم من التجار لاصدار قرارات بشأنها. ولم تنشأ محاكم نظامية في قطر قبل اواخر الخمسينات كما سنرى لاحقا في هذه الدراسة. ولكن الاصلاحات الادارية والقانونية في الجهاز الحكومي لم تبدأ قبل عام ١٩٦٢، وذلك حين اهتم الحاكم بتنظيم الجهاز الحكومي على اسس ادارية حديثة. فقد صدر في ذلك العام القانون رقم (١) لسنة ١٩٦٢ بتنظيم الادارة العليا للحكومة. وقد استحدث هذا القانون جهازاً مركزياً للادارة يشرف عليه نائب الامير وولي العهد آنذاك. وقد انشئت بموجب هذا القانون بعض الادارات الرئيسية كادارة الشئون المالية والميزانية، وادارة شئون البترول، وادارة الشئون القانونية.

وقد ساهمت هذه الادارة الاخيرة – التي تولى الاشراف عليها الدكتور حسن كامل مستشار حكومة قطر – في وضع عدد من التشريعات الحديثة في مختلف الشؤون الادارية والمالية والاقتصادية والتجارية والقضائية. وقد ساعدت هذه التشريعات في تطوير الاجهزة الحكومية والاخذ بأساليب الادارة الحديثة في نظام الحكم.

وفي سنة ١٩٦٤ صدر القانون رقم (٦) لسنة ١٩٦٤ بانشاء "مجلس للشورى" مؤلف من ١٥ عضواً "يصدر تعيينهم بمرسوم، ويكون اختيارهم من بين افراد الاسرة الحاكمة ولمدة سنتين. ويرأس الحاكم او نائبه مجلس الشورى الذي اعطيت له اختصاصات تشريعية محددة.

ولكن مجلس الشورى المذكور المكون من افراد الاسرة الحاكمة لم ينجح ولم يرَ النور. لذلك ظلت الادارة الحكومية خلال الستينات مركزة في شخص الحاكم ونائبه اللذين استمرا يباشران السلطتين التنفيذية والتشريعية عن طريق الادارة المباشرة للحكم واصدار المراسيم والقوانين وتطبيقها في البلاد.

اعلان استقلال دولة قطر:

نتيجة لفشل مشروع الاتحاد التساعي في الخليج السالف بيانه، اعلن حاكم قطر، بالاتفاق مع بريطانيا، استقلال بلاده بتاريخ ٢ سبتمبر ١٩٧١. وبذلك، فقد اصبحت قطر دولة مستقلة ذات سيادة تامة. أما "حاكم قطر" فقد اصبح يعرف بعد اعلان الاستقلال "بأمير دولة قطر"، كما اصبحت "حكومة قطر" تعرف بدولة قطر. وقد ابرم حاكم قطر

بتاريخ ٣ سبتمبر ١٩٧١ مع الحكومة البريطانية وثائق الاستقلال التي أدت الى الغاء اتفاقية ٣ اكتوبر لسنة ١٩١٦ واتفاقية سنة ١٨٦٨ وغيرها من الاتفاقيات الاخرى المعقودة خلال فترة القرن التاسع عشر بين بريطانيا وقطر والتي فرضت نظام الحماية البريطانية على قطر. وكانت اتفاقية سنة ١٨٦٨ قد عقدتها بريطانيا مع حاكم قطر بطريقة سرية نظراً لان بريطانيا كانت تعتبر قطر آنذاك واقعة تحت نفوذ الدولة العثمانية، كما كان الوضع قديما بالنسبة للكويت حينذاك. ونتيجة لذلك، فقد أُنهي نظام الحماية البريطانية المفروض على قطر قبل استقلالها.

وكانت تشير الحكومة البريطانية في السابق الى قطر باعتبارها "حكومة مستقلة ترتبط مع بريطانيا بعلاقات تعاهدية خاصة". كما كانت بريطانيا تعتبر قطر دولة محمية **(Protected State)**. كما وقعت قطر مع الحكومة البريطانية بتاريخ ٣ سبتمبر ١٩٧١، اتفاقية صداقة لمدة عشر سنوات قابلة للتجديد تلقائياً لنفس المدة او المدد. وقد انضمت دولة قطر الى عضوية جامعة الدول العربية بتاريخ ١١ سبتمبر ١٩٧١، كما قبلت عضواً في هيئة الامم المتحدة بتاريخ ٢١ سبتمبر ١٩٧١.

النظام الاساسي المؤقت المعدل للحكم في دولة قطر لسنة ١٩٧٢:

وفيما يتعلق بالنظام الدستوري في قطر، فقد اصدر حاكم قطر بتاريخ ٢ ابريل ١٩٧٠ ما كان يُسمي بِـ "النظام الاساسي المؤقت للحكم". ولكن لم يتم العمل بهذا النظام الذي اوقف تطبيقه فيما يتعلق بتعيين اعضاء مجلس الشورى. وفي سنة ١٩٧٢، إستبدل "النظام الاساسي المؤقت للحكم" بِـ"النظام الاساسي المؤقت المعدل للحكم" في قطر الذي صدر بتاريخ ١٩ ابريل ١٩٧٢. لقد ظل معمولاً بهذا النظام لمدة تقارب الثلاثين سنة بعد الاستقلال. وقد نص هذا النظام على ان الهدف من اصداره هو تطبيقه خلال فترة انتقالية ريثما يتم إقرار واصدار دستور دائم بصورة نهائية. ويبدو أن هذا الدستور المسمى "بالنظام الاساسي المؤقت المعدل"، يفصل، لاول مرة في تاريخ قطر السياسي، السلطة القضائية عن السلطة المباشرة للحاكم، إذ تنص المادة ١٩ منه على ان السلطة القضائية تتولاها المحاكم التي تصدر احكامها باسم الامير. ولكن ظل الامير يحتفظ وفقا لاحكام هذا النظام بالسلطتين التشريعية والتنفيذية معاً. وتنص المادة ١٧ من هذا النظام الاساسي على ان الامير "يصدر القوانين بناء على اقتراح مجلس الوزراء وبعد اخذ مشورة مجلس

الشورى على الوجه المبين في هذا النظام الاساسي". كما تنص المادة ١٨ من النظام الاساسي على ان السلطة التنفيذية يتولاها الامير بمعاونة مجلس الوزراء. وتنص المادة ٤٠ منه على ان مجلس الشورى يتكون من ٢٠ عضوا يعينهم الامير. ويصدر مجلس الشورى قراراته في شكل توصيات تقدم للامير لاتخاذ ما يراه بشأنها. فاذا ما وافق الامير على هذه التوصيات، تولى التصديق عليها واصدارها في شكل قوانين واجبة التطبيق. ويتضح لنا من الاحكام السالف بيانها بان مجلس الشورى القطري، وفقا لهذا النظام الاساسي، هو مجلس استشاري فحسب، لا يملك سلطة التشريع بمفرده.

الدستور الدائم لدولة قطر لسنة ٢٠٠٤:

يمكن اعتبار الدستور الدائم لقطر لسنة ٢٠٠٤ بداية لتطوير نظام الحكم المطلق نحو الاخذ بنظام الحكم الدستوري الديمقراطي وذلك كبديل للنظام الاساسي المؤقت المعدل لسنة ١٩٧٢ الذي استمر العمل به لمدة ثلاثين سنة.

وقـــد وضع هذا الدستور الجديد بارادة اميرية، فهو دستور منحة، لم يقره مجلس تأسيسي منتخب مباشرة من الشعب، وانما وضعته لجنة مشكلة من الوزراء ومن غيرهم وذلك بمعاونة مستشار دستوري مصري. وقـــد اعلنه الامير دون ان يطرح للمناقشة من الشعب والصحافة او من مؤسسات المجتمع المدني. إلاّ انه عرض فيما بعد للتصويت عليه من الشعب عن طريق الاستفتاء العام. وقد اقره الشعب في الاستفتاء المذكور. ولكن لم يُعلن عن بداية تطبيق هذا الدستور إلاّ بتاريخ ٩ يونيه ٢٠٠٥. وتنص المادة ١٥٠ من هذا الدستور على ان الاحكام الخاصة بمجلس الشورى المعين الحالي والتي يتضمنها النظام الاساسي المؤقت المعدل لسنة ١٩٧٢، تبقى سارية الى ان ينتخب مجلس الشورى الجديد، وفقا لاحكام هذا الدستور. ولم تُجرَ بعد هذه الانتخابات لمجلس الشورى الجديد.

ويتناول الباب الرابع من هذا الدستور موضوع "تنظيم السلطات"، اذ تنص المادة ٥٩ من هذا الباب على ان الشعب مصدر السلطات". وتنص المادة ٦٠ على ان نظام الحكم يقوم على اساس فصل السلطات مع تعاونها، كما تنص المادة ٦١ على ان السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشورى. اما المادة ٦٢ فتنص على ان السلطة التنفيذية يتولاها الامير ويعاونه في ذلك مجلس الوزراء. وتنص المادة ٦٣ على ان السلطة القضائية تتولاها المحاكم، وتصدر الاحكام باسم الامير. وتتميز المادة ٦١ من هذا الدستور بنصها

على ان "السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشورى" لوحده وذلك خلافاً لنص الفقرة (ب) من المادة ٣٢ من دستور البحرين لسنة ٢٠٠٢ التي تنص على ان السلطة التشريعية يتولاها الملك والمجلس الوطني. كما ان هذه المادة من دستور قطر تتميز أيضاً على كل من الفقرة (ب) من المادة ٣٢ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ التي تنص على ان "السلطة التشريعية يتولاها الامير والمجلس الوطني"، والمادة ٥١ من دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ التي تنص على ان "السلطة التشريعية يتولاها الامير ومجلس الامة".

ويتضمن الفصل الثالث من الباب الرابع من هذا الدستور الدائم، الاحكام الخاصة بمجلس الشورى، اذ تنص المادة ٧٧ من الدستور على ان مجلس الشورى يتألف "من خمسة واربعين عضوا يتم انتخاب ثلاثين عضوا منهم عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، ويعين الامير الاعضاء الخمسة عشر عضواً الاخرين من الوزراء او غيرهم".

ويبدو ان هذا النص يحتفظ لمجلس الشورى بسلطة تشريعية ورقابية محدودة. كما انه يحتفظ للاعضاء المنتخبين بسلطة اقرار القوانين بالاغلبية المطلقة لاعضاء المجلس الذين يستطيعون ايضا، بحكم اغلبيتهم المطلقة، ان يدخلوا – من الناحية النظرية على الاقل – تعديلات على الدستور بأغلبية ثلثي اعضاء المجلس المنتخبين، إذ ان الاعضاء المعينين من الوزراء بحكم مناصبهم يشكلون ثلث اعضاء المجلس المنتخبين. هذا عدا ان المادة ١٤٨ من هذا الدستور تنص على أنه لا يجوز تعديل الدستور قبل مدة عشر سنوات من تاريخ اصداره والعمل باحكامه.

وتؤكد المادة ٧٦ من هذا الدستور السلطة التشريعية والرقابية لمجلس الشورى بنصها على ان "يتولى مجلس الشورى سلطة التشريع، ويقر الموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على السلطة التنفيذية، وذلك على الوجه المبين في هذا الدستور".

وتبدو هذه الاحكام الخاصة بالسلطة التشريعية في قطر، أفضل بكثير من الاحكام الخاصة بالسلطة التشريعية بمجلسيها في البحرين التي تنظمها احكام الفصل الثالث من الباب الرابع من دستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢ كما سبق لنا بيان ذلك.

إلا انه يجب التوضيح فيما يتعلق باختصاص السلطة التشريعية، بان حكم الفقرة (٣) من المادة ١٠٦ من دستور قطر الدائم، يضعف اختصاص السلطة التشريعية التي يتمتع بها مجلس الشورى لانها تبدو وكأنها تعيق اصدار قانون في حالة رده من الامير واعادة

اقراره من المجلس ثانية بموافقة اغلبية ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس. إذ انه بالرغم من ان هذه الفقرة تؤكد انه في هذه الحالة يصدق الامير عادة على هذا القانون، إلاّ انها، من جانب آخر، تجيز للامير "عند الضرورة القصوى ان يأمر بايقاف العمل" بهذا القانون المقر من المجلس للمرة الثانية، وذلك للمدة التي يقدر أنها تحقق المصالح العليا للبلاد. إن تعبير "المصالح العليا للبلاد" وترك تقديرها للامير وحده في ظل نظام حكم يعترف بوجود سلطة تشريعية منتخبة من الشعب مصدر السلطات جميعاً، هو أمر لا يجد سنداً له في العرف او الفقه الدستوري الحديث، وكان الاحرى ان لا تتضمن الفقرة (٣) من المادة ١٠٦ من الدستور هذه الجملة المشار اليها اعلاه والتي تشكل اعاقة لممارسة مجلس الشورى اختصاصه الدستوري في التشريع بشكل مطلق. هذا عدا انه يمكن القول ان "المصالح العليا للبلاد"، في ظل نظام دستوري ديمقراطي، يجب ان يشترك في تقديرها الامير مع مجلس الشورى الذي يجب ان يمثل ارادة الشعب، وليس الامير وحده الذي يبدو انه تنازل، وفقاً لهذا الدستور الدائم الذي وضعه، عن ممارسة الحكم المطلق على شعبه، مستبدلاً إياه بنظام الحكم الاميري الدستوري. وبناء عليه، فان حكم الفقرة (٣) من المادة ١٠٦ من دستور قطر يتعارض مع حكم المادة ٦١ من هذا الدستور التي تنص على ان "السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشورى" دون مشاركة الامير. ولكن الامير يحتفظ بحقه في المصادقة على القوانين التي لا تصدر ما لم يصادق الامير عليها، طبقاً لنص الفقرة (٢) من المادة ٦٧ من دستور قطر.

ثالثاً: التطور الاداري والدستوري في دولة الامارات العربية المتحدة (امارات الساحل سابقا):

لقد كان وضع امارات الساحل المتصالح السبع قبل اعلان استقلالها تحت مسمى "اتحاد الامارات العربية المتحدة" بتاريخ ٢ سبتمبر ١٩٧١، هو نفس وضع "الدول المحمية" **"Protected States"** المطبق على الامارات الاخرى في الخليج. وكانت الحكومة البريطانية في السابق تشير اليها باعتبارها "حكومات مستقلة ترتبط مع بريطانيا بعلاقات تعاهدية خاصة" وكان حكام هذه الامارات قد عقدوا مع الحكومة البريطانية اتفاقيات عام ١٨٩٢ التي وضعت بلدانهم تحت الحماية البريطانية من الناحية الواقعية. ونتيجة لذلك، فقد تنازل حكام هذه الامارات للحكومة البريطانية عن سيادتهم الخارجية مع احتفاظهم

بسيادتهم الداخلية على مواطنيهم، الامر الذي فوض الحكومة البريطانية بتمثيل حكومات الامارات السبع في علاقاتها الخارجية مع الدول الاخرى وبتولي شئون الدفاع العسكري عنها ضد أي عدوان خارجي.

أما على صعيد نظام الحكم المحلي والوضع الاداري لامارات ساحل عمان السبع (وهي ابوظبي ودبي والشارقة ورأس الخيمة وام القيوين وعجمان والفجيرة)، فقد كان متخلفاً الى درجة كبيرة قبل بداية الستينات من القرن الماضي. وكان حكام هذه الامارات يزاولون الحكم في الاقاليم الخاضعة لكل منهم بطريقة هي اقرب الى النظام القبلي، اذ كان المواطنون يلجأون لعرض مشكلاتهم ومنازعاتهم بصورة مباشرة على حكامهم الذين كانوا يسعون الى حلها بالطريقة التي يرونها مناسبة. ولم يكن مستغربا آنذاك في تلك البيئة القبلية ان يكون لقرارات الحاكم في أي شأن من الشئون العامة حكم القانون الذي هو واجب التطبيق. إلاّ انه لا يمكن ان ينكر انه قد صدرت في بعض امارات الساحل المتصالح – بعد اكتشاف النفط فيها في فترة الخمسينات من القرن الماضي وما بعدها – بعض القوانين والاعلانات التنظيمية في بعض المجالات التعليمية والصحية والاجتماعية والمالية. كما لا يمكن ان ينكر دور قضاة المحاكم الشرعية في النظر في مختلف المنازعات المختلفة بين الافراد.

وعلى صعيد التنظيم الاداري في امارات الساحل المتصالح – كما كانت تسمى قبل سنة ١٩٧١ – فقد انشأت الحكومة البريطانية، لاول مرة، في دبي في سنة ١٩٥٢ مجلساً من الحكام اسمته "مجلس حكام امارات الساحل" (**Trucial States Council**). وقد ساعد هذا المجلس – الذي رصدت له مساعدات مالية بمشاركة من الحكومة البريطانية – على تنمية وتطوير الادارة الحكومية في امارات الساحل. وكان المجلس المكون من حكام الامارات، يعقد اجتماعات سنوية لمناقشة مختلف القضايا الادارية ذات الاهتمام المباشر للامارات مثل تنظيم الامن الداخلي والقضايا الادارية المشتركة للامارات. وقد كان المجلس المذكور يجتمع بداية في دبي برئاسة الوكيل السياسي البريطاني. وقد تطور هذا المجلس كثيراً حينما أُنشيء في اواخر الخمسينات – بتوجيه من بريطانيا – مجلس تنفيذي لغرض تنفيذ القرارات التي كان يتخذها مجلس الحكام، وكان لكل امارة في هذا المجلس ممثل او ممثلان بحسب الاحوال. وقد ساعد هذا المجلس على تنمية موارد الامارات الفقيرة بخاصة، وتطوير نظم الادارة فيها. ثم أُنشيء في دبي في عام ١٩٦٥ مجلس آخر

رسمي سُمي "مجلس التنمية الاقتصادية". وكان يهدف هذا المجلس الى وضع برنامج تعاوني مشترك يتم بموجبه تقديم العون والمساعدات الاقتصادية والاجتماعية من الامارات الغنية بالثروة النفطية الى الامارات الاخرى الفقيرة، وذلك لمساندتها في تنمية وتطوير الخدمات في المجالات الاقتصادية والاجتماعية لهذه الامارات كإنشاء المدارس والمراكز الصحية وغيرها من الاجهزة. وقد كانت بريطانيا التي شجعت على قيام هذا المجلس، تقدم المساعدات المالية والفنية له. ولكن تجدر الاشارة ايضا، في هذا المجال، الى الدور الحضاري الذي لعبته دولة الكويت منذ بداية الخمسينات في انشاء وتطوير الخدمات الصحية والتعليمية في هذه الامارات حيث شملتها برعايتها وخدماتها الواسعة في المجالات التعليمية والصحية وذلك بانشائها مختلف المستشفيات والمراكز الطبية والمدارس للبنين والبنات في مختلف هذه الامارات عن طريق مجلس التنمية الكويتي.

وترجع بداية انشاء بعض الدوائر الحكومية الاساسية (كالجمارك والشرطة والجوازات والمعارف والمحاكم) في بعض الامارات الاكثر تقدما – مثل ابوظبي ودبي والشارقة ورأس الخيمة – الى منتصف الستينات من القرن الماضي.

ويمكن اعتبار امارة ابوظبي اهم مثال حي بين امارات الساحل المتصالح آنذاك للتدليل على مدى تطور الادارة الحكومية والاخذ بالاساليب الادارية والدستورية الحديثة منذ اوائل الستينات التي كانت بداية تدفق الموارد النفطية على امارة ابوظبي. ولكن يعتبر شهر اغسطس من عام ١٩٦٦ بداية لارساء قاعدة نظام الحكم الاداري والدستوري الحديث في البلاد وذلك بعد تسلم الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان سلطة الحكم في البلاد من اخيه الحاكم آنذاك الشيخ شخبوط بن سلطان. فقد باشر الشيخ زايد – حال تسلمه مقاليد الحكم في الامارة – في بناء الادارة الحكومية والاستعانة بالخبرات العربية في تطويرها. وكان في طليعة الاصلاحات التي قام بها انشاء دائرة للمالية وتعيين مدير مالي لها، وقد ارفق بهذه الدائرة مجلسا للاشراف على استثمار موارد الدولة. وقد أنشأ دوائر اساسية اخرى للجمارك، والشرطة، والصحة، والمعارف، والبلدية، وغيرها من الخدمات العامة، كما أنشأ الشيخ زايد عام ١٩٦٧ دائرة للتخطيط الاقتصادي، مهمتها وضع الخطط الاقتصادية للبلاد. وفي عام ١٩٦٨ عين الحاكم مجلسا للتخطيط تحت رئاسته مؤلفاً من عضوية رؤساء الدوائر الحكومية وغيرهم.

وفي عام ١٩٦٥ كانت امارة دبي – لموقعها وأهميتها التجارية – تبدو اكثر الامارات السبع تقدما فيما يتعلق بالادارة الحكومية والتطور الاقتصادي والاجتماعي. فقد انشئت في دبي دوائر حكومية رئيسية مثل الجمارك والشرطة والجوازات والصحة والتعليم والمالية والشئون البلدية والمحاكم، كما انشئت في اواخر الستينات غرفة تجارة دبي. وكانت توجد في دبي محكمة نظامية شرعية تنظر في الخلافات المدنية والجنائية. كما كانت توجد فيها لجان مشتركة من التجار للنظر في المنازعات التجارية على اساس العادة التجارية والعرف. ولكن اجمالاً، فان حاكم امارة دبي – كغيره من سائر حكام امارات الساحل الاخرى – كان يباشر حكما مطلقاً في مختلف شئون الحكم التشريعية والتنفيذية والقضائية، إلاّ انه كان يحيل بعض الشئون الادارية الى مدراء الدوائر للنظر فيها. كما كان ينظر قضاة الشرع في القضايا الشرعية عموماً.

السلطة القضائية للمحاكم البريطانية:

عند الكلام عن تطور المحاكم الوطنية في امارات ساحل عمان تجدر الاشارة الى ان الحكومة البريطانية قد احتفظت لنفسها – منذ بداية العشرينات من القرن الماضي – بحق مزاولة السلطة القضائية في الامور والخلافات بين الاجانب من غير العرب والمسلمين. وقد كانت بريطانيا تمارس هذا الحق في البداية – وحتى اواخر الخمسينات – على كل الاجانب في امارات ساحل عمان، باستثناء مواطني هذه الامارات ومواطني الامارات الاخرى في المنطقة. ولكنها تخلت تدريجيا عن حق القضاء بين مواطني البلاد العربية والاسلامية (فيما عدا المسلمين من مواطني دول الكومنولث الذين بقوا تحت السلطة القضائية البريطانية في المنطقة).

وحيث ان الحكومة البريطانية قد احتفظت بحق ممارسة السلطة القضائية على الاجانب في السابق لا في امارات ساحل عمان فحسب، بل في الامارات الاخرى (كالكويت والبحرين وقطر) وفي سلطنة عمان، فانها انشأت – منذ عام ١٩٢٥ تقريبا – محاكم بريطانية في هذه البلدان تطبق القوانين والتشريعات الانكليزية المستوحاة في الغالب من القوانين التي كانت مطبقة في مستعمرة الهند قبل عام ١٩٤٧. ولهذا اقتضت الضرورة انشاء محاكم بريطانية في هذه الدول للفصل في المنازعات المدنية والجنائية بين البريطانيين والاجانب من غير العرب والمسلمين.

وعندما تطورت الاوضاع الادارية والقانونية في دول المنطقة في اواخر الخمسينات، واخذت بعض التشريعات والانظمة الحديثة تظهر في بعض الامارات، لجأت المحاكم البريطانية الى سياسة التنسيق بين هذه التشريعات والتشريعات التي تطبقها، الامر الذي ادى الى تطبيق بعض هذه التشريعات – التي كانت تصدرها حكومات الامارات – في كل من المحاكم الوطنية للامارات والمحاكم البريطانية على السواء، وذلك بالاتفاق بين الحكومة البريطانية وحكومات الامارات المعنية.

انتهاء السلطة القضائية البريطانية: لقد تخلت الحكومة البريطانية نهائياً عن السلطة القضائية على الاجانب في امارات ساحل عمان وكذلك في امارتي البحرين وقطر في نهاية صيف ١٩٧١، وذلك قبل اعلان استقلال هذه الامارات. وقد باشرت في غلق المحاكم البريطانية الى الابد في مطلع عام ١٩٧٢. وقد اغلقت المحاكم البريطانية في الكويت كذلك قبل استقلالها في عام ١٩٦١. أما في سلطنة عمان فقد تخلت بريطانيا عن سلطتها القضائية التي كانت تزاولها في مسقط في عام ١٩٦٧.

اعلان استقلال دولة الامارات العربية المتحدة:

لقد تكلمنا سابقا عن مشروع الاتحاد التساعي المقترح بعد اعلان بريطانيا في يناير ١٩٦٨ عن عزمها على الانسحاب من شرق السويس، بما في ذلك منطقة الخليج، في نهاية عام ١٩٧١. وقد قلنا ان الاتحاد التساعي المقترح كان يضم كلا من البحرين وقطر بالاضافة الى امارات ساحل عمان السبع. ونتيجة لذلك، فقد اجتمع حكام الامارات التسع في ابوظبي وابرموا اتفاقية ٢٧ فبراير ١٩٦٨ الخاصة بانشاء اتحاد الامارات العربية المتحدة. وقد لاقى هذا المشروع تأييداً وتشجيعاً من الحكومة البريطانية.

ولكن بعد فشل فكرة الاتحاد التساعي للاسباب السالف بيانها، اتفقت ارادة حكام الامارات السبع
– بتشجيع من بريطانيا – على تبني مشروع الدستور المؤقت لاتحاد الامارات التسع الذي وضعه الخبير الدستوري الدكتور وحيد رأفت، كدستور لها وذلك بعد ادخال بعض التعديلات الدستورية عليه ليتناسب مع وضع انشاء اتحاد فدرالي جديد مكون من امارات الساحل السبع.

وعليه، فقد اتفق حكام امارات الساحل السبع في اجتماعهم المعقود في دبي بتاريخ ١٨ يوليه ١٩٧١ على دستور الاتحاد الجديد تحت اسم "الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة".

ولكن تجدر الاشارة الى ان الاتحاد قد تشكل بداية من ست امارات نظراً لتخلف امارة رأس الخيمة عن التوقيع على دستور الاتحاد. وقد فسح لامارة رأس الخيمة ان تنضم للاتحاد فيما بعد بعد أن أنهت خلافها مع الامارات الست في الاتحاد وذلك بالتنازل عن الامتيازات التي كانت تطالب بها لنفسها كأساس للانضمام للاتحاد المذكور. وعليه، فقد انضمت رأس الخيمة للاتحاد المذكور لاحقاً فـــــي ١٠ فبراير ١٩٧٢.

وبعد اقرار الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة في ١٨ يوليه ١٩٧١، اعلن المجلس الاعلى للاتحاد الذي هو اعلى سلطة تشريعية وتنفيذية في الاتحاد، قيام دولة مستقلة ذات سيادة باسم "دولة الامارات العربية المتحدة" وذلك بتاريخ ٢ ديسمبر ١٩٧١. كما انضمت الدولة الجديدة الى عضوية الجامعة العربية بتاريخ ٦ ديسمبر ١٩٧١. وبتاريخ ٩ ديسمبر ١٩٧١، قبلت عضواً في الامم المتحدة. وقد سبق هذا الاعلان، قيام الحكومة البريطانية وحكام الامارات بتوقيع وثائق استقلال الامارات السبع، وذلك بالغاء اتفاقيات عام ١٨٩٢ التي اخضعت هذه الامارات لنظام الحماية البريطانية. كما الغيت بنفس التاريخ الاتفاقيات الامنية والسياسية الاخرى، وبخاصة المعاهدة العامة للسلام لسنة ١٨٢٠ والمعاهدة الدائمة للسلام لسنة ١٨٥٣ المعقودة بين حكام مشيخات ساحل عمان والحكومة البريطانية خلال القرن التاسع عشر.

وعليه، فقد أُعلن رسمياً بتاريخ ٢ ديسمبر ١٩٧١، قيام دولة الامارات العربية المتحدة، المكونة من سبع امارات، كدولة مستقلة ذات سيادة، يحكمها الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة الصادر بتاريخ ١٨ يوليه ١٩٧١. ولكن هذا الدستور المؤقت قد اصبح مؤخرا دستورا دائما وذلك بقرار اصدره المجلس الاعلى للاتحاد المشكل من حكام الامارات السبع والذي يمارس، وفقا للمادة ٤٧ من الدستور، اختصاصات تنفيذية وتشريعية واسعة لتسيير دفة الحكم في الاتحاد، ورسم السياسة العامة في جميع المسائل الموكولة للاتحاد بمقتضى الدستور. وقد نصت المادة ٤٩ من هذا الدستور على ان قرارات المجلس الاعلى في المسائل الموضوعية تصدر "باغلبية خمسة اعضاء من

اعضائه، على ان تشمل هذه الاغلبية صوتي امارتي ابوظبي ودبي. اما قرارات المجلس في المسائل الاجرائية فتصدر باغلبية الاصوات.

ويتبع المجلس الاعلى الاتحادي في الاهمية، المجلس الوطني الاتحادي الذي هو بمثابة مجلس تشريعي للاتحاد محدود الصلاحيات وذلك لانه يختص بوضع مشروعات القوانين التي تصدر عادة في شكل توصيات تعتبر خاضعة لموافقة واقرار المجلس الاعلى للاتحاد. ووفقا لحكم المادة ٦٨ من الدستور، يتكون هذا المجلس من اربعين عضوا معينين من الحكام، على ان توزع مقاعد المجلس على الامارات بالشكل التالي:

٨ مقاعد لكل من ابوظبي ودبي و٦ مقاعد لكل من الشارقة ورأس الخيمة و٤ مقاعد لكل من عجمان وام القيوين والفجيرة.

إن المجلس الوطني الاتحادي ليس سلطة تشريعية بالمعنى الذي نعرفه في نظام الحكم الدستوري الديمقراطي. انه مجرد مجلس استشاري يشترك حكام الامارات المكونة للاتحاد في تعيين اعضائه. إن السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية لا تزال بيد المجلس الاعلى للاتحاد. لذلك، فانه لا مجال للكلام عن مبدأ فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية في دولة اتحاد الامارات المتحدة. ولا يبدو ان الفصل الخامس من هذا الدستور يُرسي قاعدة استقلال السلطة القضائية، إذ تنص المادة ٩٤ من الدستور على "ان العدل اساس الملك، والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في اداء واجبهم لغير القانون وضمائرهم".

هذا عدا ان دستور الامارات العربية المتحدة يتضمن غالبا كل المبادئ الدستورية المقررة في الدساتير الحديثة الاخرى، وبخاصة فيما يتعلق بتضمنه المبادئ المتعلقة بحقوق الانسان وبالحقوق والواجبات العامة للمواطنين وبالدعامات الاجتماعية والاقتصادية الاساسية للاتحاد، وباستقلال وفصل السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية، من الناحية النظرية على الاقل.

رابعاً: التطور الاداري والدستوري في سلطنة عمان:

بداية، يجب التنبيه الى ان الحكم في سلطنة مسقط وعمان السابقة قد تأسس منذ نهاية القرن الثامن عشر وأصبح نظاماً ملكياً وراثياً منحصراً في سلالة آل بوسعيد، دون ان يكون خاضعاً للطريقة التقليدية القديمة للحكم في عمان السائدة قبل القرن الثامن عشر

والقائمة على اساس حكم الامامة والائمة المنتخبين من الشعب. ومنذ ذلك التاريخ، أصبح يطلق على الحاكم لقب "السلطان" وأصبحت المملكة تعرف فيما بعد وحتى سنة ١٩٧٠، بِـــ "سلطنة مسقط وعمان".

اما علاقة السلطنة، كدولة مستقلة، مع بريطانيا، فقد كانت ترجع الى عام ١٧٩٨ حين عقد السيد سلطان بن احمد اول معاهدة تجارية وبحرية مع الحكومة البريطانية، ممثلة في شركة الهند الشرقية التي كانت تحكم مستعمرة الهند آنذاك. وقد استمرت هذه المعاهدة تتجدد على مر الزمن بمعاهدات اخرى مشابهة. وآخر تجديد للمعاهدة المذكورة كان في عام ١٩٥١ حين عُقدت معاهدة الصداقة والتجارة الجديدة بين المملكة المتحدة وسلطنة مسقط وعمان. ثم عقدت السلطنة مع بريطانيا في ٢٥ يوليه ١٩٥٨ اتفاقية عسكرية تتعلق بتقديم تسهيلات ومساعدات عسكرية واقتصادية. وقد اخذت هذه الاتفاقية شكل تبادل رسائل بين السلطان السابق سعيد بن تيمور ووزير الخارجية البريطانية.

وقد كانت الحكومة البريطانية قبل عام ١٩٧١، ممثلة في علاقاتها مع سلطنة مسقط وعمان بقنصل عام وذلك كدليل على اختلاف وضع السلطنة الاستقلالي عن وضع امارات الخليج العربية التي كانت تُمثل الحكومة البريطانية فيها بوكلاء سياسيين، باعتبارها خاضعة للحماية البريطانية. فالقنصل العام هو كالسفير في العرف الدبلوماسي، لا يُعتمد إلاّ في الدولة المستقلة.

أما على صعيد الحكم الاداري المحلي، فقد ظل الحكم والادارة في سلطنة مسقط وعمان يعتمد على المركزية المطلقة. وقد كان السلطان، يباشر بنفسه السلطات التشريعية والتنفيذية كحاكم مطلق، ويشرف على اعمال القضاء الذي كان خاضعاً لسلطة القضاة الشرعيين الذين كانوا يحكمون في المنازعات المدنية والجنائية بين الافراد وفق مباديء الشريعة الاسلامية وأحكام المذهب الاباضي بصورة خاصة. ولكن بالاضافة الى تطبيق الاحكام الشرعية في المحاكم، فقد أصدر السلطان عدداً من المراسيم والاوامر والانظمة المتعلقة بتنظيم شؤون البلدية والجماركِ وغيرها من الامور التجارية والاقتصادية التي تتطلبها احتياجات وأساليب الحياة الحديثة في البلاد. وقد كان لهذه المراسيم والاوامر والانظمة التي يصدرها السلطان بين آن وآخر قوة القانون في المحاكم. وتوجد عدة محاكم شرعية في مختلف الاقاليم العمانية. كما توجد محكمة كبرى في مدينة مسقط. وتستأنف القضايا من المحكمة الكبرى الى السلطان شخصياً، حيث يصدر حكمه النهائي فيها.

اما فيما يتعلق بالقضايا المدنية والجنائية الخاصة بالبريطانيين والمواطنين الاجانب من غير العرب والمسلمين، فقد كانت ترفع الى المحكمة البريطانية في مسقط التي انشئت في عام ١٩٢٥ بالاتفاق بين السلطان والحكومة البريطانية. وقد ظلت المحكمة البريطانية تحتفظ بالسلطة القضائية على البريطانيين والمواطنين الاجانب السالف بيانهم حتى عام ١٩٦٧. وكانت المحكمة البريطانية تعقد جلساتها في مقر القنصل العام البريطاني في مسقط الذي عينته الحكومة البريطانية قاضياً فيها. وحين الغيت المحكمة البريطانية في عام ١٩٦٧، إستعادت المحاكم الوطنية في مسقط وعمان اختصاصها القضائي الكامل على جميع سكان السلطنة من مواطنين وأجانب، دون تفريق.

وقد كان السلطان السابق السيد سعيد بن تيمور يصر على تسيير شؤون الحكم في بلاده بصورة مركزية مطلقة، وكان متحفظاً في ادخال الاصلاحات الضرورية على نظام الادارة الذي ظل متخلفاً وبعيداً عن روح العصر الحديث. وبناء عليه، فقد كان نظام الحكم والادارة في سلطنة مسقط وعمان قبل عام ١٩٧١، اقل تطورا وتنظيما منه في الامارات الخليجية وذلك نظراً للظروف والاحوال التقليدية السائدة في السلطنة اثناء فترة الحكم السابق.

أما فيما يتعلق بعلاقاتها الخارجية مع المجموعة الدولية، فقد كانت حكومة السلطان، بالرغم من الاعتراف بها كدولة مستقلة وخارجة عن نظام الحماية البريطاني السائد في المنطقة آنذاك، تعتمد اعتماداً كلياً على المساعي الحميدة للحكومة البريطانية التي بحكم ارتباطها بعلاقات صداقة وثيقة مع السلطنة، كانت تتولى تمثيلها في علاقاتها الدولية الخارجية مع الدول الاخرى وذلك على اساس مبدأ الوكالة لا الحماية. وعلى هذا الاساس، كانت الحكومة البريطانية تبذل مساعيها الحميدة لتمثيل مصالح السلطنة والاهتمام بشئون مواطنيها لدى الدول المستقلة الاخرى وذلك بناء على توكيل خاص بذلك من السلطان.

ويمكن القول ان حكومة سلطنة مسقط وعمان اتخذت اول خطوة للدخول الى العصر الحديث بتاريخ ٢٣ يوليه ١٩٧٠، وذلك حينما أُعلن عن نبأ نفي السلطان السابق سعيد بن تيمور نتيجة لحركة انقلابية سلمية قادها قابوس بن سعيد (إبن السلطان)، بمعاونة وتشجيع الحكومة البريطانية، واستلم نتيجة لذلك دفة الحكم معلناً نفسه سلطاناً جديداً لسلطنة مسقط وعمان التي اصبحت فيما بعد تعرف بِـ "سلطنة عمان". وقد شكل انقلاب سنة ١٩٧٠ بقيادة السلطان قابوس بن سعيد، بداية لعهد الاصلاح السياسي في عمان والتطورات

السياسية والدستورية فيها. وقد سعت حكومة السلطنة الجديدة الى تحسين علاقاتها السياسية مع العالم العربي والدول الاجنبية، كما اتخذت سياسة جديدة قائمة على الانفتاح على العالم الخارجي والعالم العربي بصورة خاصة.

وحيث ان السلطان المعزول السابق الذي كان يعتمد كلياً على الحكومة البريطانية لتمثيله في الخارج، لم يجد ضرورة للتقدم بطلب الانضمام للجامعة العربية او الامم المتحدة، فان السلطان الجديد قابوس بن سعيد، بادر في التقدم بطلب الانضمام الى الجامعة العربية والامم المتحدة. ونتيجة لذلك، قبلت سلطنة عمان عضوا في الجامعة العربية بتاريخ ٦ اكتوبر ١٩٧١ وعضوا في الامم المتحدة بتاريخ ٧ اكتوبر ١٩٧١.

وقد باشرت سلطنة عمان في اقامة العلاقات الدبلوماسية مع الدول العربية والدول الاجنبية التي لم تُنشيء علاقات معها في السابق نظراً لعزلتها عن العالم الخارجي التي فرضها السلطان السابق المعزول على بلاده. وقد شكل السلطان قابوس اول وزارة برئاسة عمه السيد طارق بن تيمور بتاريخ ١٥ اغسطس ١٩٧٠، وكانت تضم اربعة وزراء عمانيين للعدل، والصحة، والتعليم، والداخلية. وقد احتفظ السلطان لنفسه بمنصب وزير الخارجية، بينما بقي مركز سكرتير شئون الدفاع في يد ضابط بريطاني معين من قبل السلطان، كما كان عليه الوضع في السابق.

وبالرغم من ان السلطان قابوس لم يتخلص كلياً من مساوئ المركزية في الجهاز الاداري الذي تولى ادارته، إلا انه في السنوات التي تلت، حقق انجازات لا تنكر في حقل الادارة والتشريع. فقد صدرت خلال عامي ١٩٧١-١٩٧٢ والاعوام التالية لهما، تشريعات حديثة ذات اهمية في تطوير الجهاز الحكومي واعادة بنائه على اسس ادارية وقانونية حديثة.

النظام الاساسي للسلطنة ومجلس الشورى:

لعلّ اول تجربة للشورى في السلطنة ظهرت بانشاء المجلس الاستشاري في عام ١٩٨١. وقد حدد قانون انشائه اختصاصه في ابداء الرأي فيما تعرضه الحكومة عليه من مشروعات القوانين الاقتصادية والاجتماعية والموضوعات المختلفة الاخرى، على ان يقدم توصياته بشأنها. وكان عدد اعضاء المجلس ٤٥ عضواً، يتم تعيينهم بمرسوم سلطاني.

ولكن لم تتطور الحياة الدستورية في عمان إلا بعد صدور النظام الاساسي للدولة في بداية التسعينات. وقد نظم احكام النظام الاساسي للدولة المرسوم السلطاني رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦. إلاّ انه سبق صدور هذا النظام الاساسي، إنشاء أول مجلس شورى معين في عمان وفقاً للمرسوم السلطاني رقم ١٩٩١/٩٤. وقد شكل هذا النظام الاساسي، الاطار القانوني لبناء اسس الدولة الحديثة وتطوير اجهزتها في مختلف المجالات التشريعية والتنفيذية والقضائية. إلاّ ان النظام الاساسي للحكم لا يتضمن نظاما دستورياً حديثاً متكاملاً يقوم على فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية واستقلالها عن بعضها، مع تعاونها، كما تنص على ذلك عادة الدساتير الحديثة.

وكان يتكون مجلس الشورى، بموجب قانون إنشائه، من ٥٩ عضواً، يتم اختيارهم بطريق الانتخاب غير المباشر من قبل مختلف ولايات السلطنة وفقا لترتيبات اجرائية محددة. وقد استمرت الفترة الاولى لمجلس الشورى من ١٩٩١-١٩٩٧. اما خلال الفترة الثانية من مجلس الشورى التي استمرت من سنة ١٩٩٤ حتى سنة ١٩٩٧، فقد زيد عدد اعضاء المجلس من ٥٩ الى ٨٠ عضواً، كما حدد دور الحكومة في اختيار اعضاء المجلس على اساس مبدأ الانتخاب غير المباشر من الولايات. وتتميز هذه الفترة في اعطاء المرأة العمانية حق التصويت والترشيح لعضوية المجلس في ست من ولايات عمان وذلك لاول مرة في تاريخ عمان. وفي الفترة الثالثة للمجلس من ١٩٩٨ حتى ٢٠٠٠، اعطيت المرأة حق التصويت والترشيح بالنسبة لكل ولايات السلطنة دون تحديد. وقد فازت امرأتان لعضوية المجلس لهذه الدورة. أما الفترة الرابعة لمجلس الشورى من سنة ٢٠٠٠ حتى سنة ٢٠٠٣، فقد شهدت تطوراً جديداً وذلك بالغاء التدخل الحكومي في الانتخابات التي اصبحت انتخابات مباشرة من الشعب لاول مرة في عمان. وبحلول الفترة الخامسة لمجلس الشورى من سنة ٢٠٠٤ حتى سنة ٢٠٠٧، فقد تطور مجلس الشورى بزيادة عدد اعضائه الى ٨٣ عضواً منتخباً مباشرة من الشعب، وبزيادة قاعدة المشاركة فيه لتشمل كل المواطنين، رجالاً ونساء، ممن بلغ السن القانوني للانتخاب وهو ٢١ سنة. وقد وسع المرسوم السلطاني رقم (٧٤) لسنة ٢٠٠٣، اختصاصات مجلس الشورى المنتخب مباشرة من الشعب لتشمل مراجعة مشروعات القوانين والخطط التنموية الخمسية والموازنات العامة للدولة التي تحيلها الحكومة للمجلس لاخذ رأيه فيها قبل اتخاذ اجراءات

اعتمادها والتصديق عليها من السلطان واصدارها في شكل قوانين واجبة التطبيق والعمل بموجبها. وقد زيدت فترة المجلس الى اربع سنوات.

ويتضح لنا من اختصاصات مجلس الشورى، أنه بالرغم من انه يقوم حالياً على قاعدة الانتخاب المباشر من الشعب، لا التعيين من السلطان، إلاّ انه ليس مجلساً تشريعياً مستقلاً عن الدولة يملك سلطة اقرار واصدار التشريعات بمفرده وبارادته الحرة. وعليه، فان مجلس الشورى هو مجلس استشاري يتقدم بقراراته الى الحكومة في شكل توصيات، وتقوم الحكومة باعتمادها او عدم اعتمادها، إن لم تحز قبولها. فاذا اعتمدتها الحكومة، فانه يتم حينذاك التصديق عليها من السلطان واصدارها كقوانين واجبة التطبيق والعمل بموجبها.

وتجب الاشارة، في هذا المجال، الى ان سلطنة عمان تأخذ بنظام المجلسين التشريعيين وهما مجلس الدولة ومجلس الشورى، ويشار اليهما بتعبير "مجلس عمان" الذي أنشيء بموجب المرسوم السلطاني رقم (٨٦) لسنة ١٩٩٧.

أما مجلس الدولة فهو مجلس معين من السلطان، ويضم ٥٨ عضوا، بينهم ٩ نساء، من اهل الخبرة والاختصاص، وتتضمن اختصاصات هذا المجلس – الذي يساعد مجلس الشورى في مراجعة التشريعات – ابداء الرأي والمشورة في برامج التنمية ومراجعة مشروعات القوانين الادارية والاجرائية والقوانين الاخرى التي يوصي مجلس الوزراء برفعها مباشرة الى السلطان قابوس.

ويتضمن المرسوم السلطاني رقم (٨٦) لسنة ١٩٩٧ في شأن مجلس عمان، تنظيم الاحكام المشتركة لمجلس الدولة والشورى. وتنص المادة ١١(أ) من نظام مجلسي الدولة والشورى على ان "يتكون مجلس الدولة من عدد من الاعضاء لا يجاوز عدد اعضاء مجلس الشورى، يعينون بمرسوم سلطاني".

وتتناول المادة ١٨(د) والمادة ٢٩(أ) من نظام مجلسي الدولة والشورى، الاختصاصات التشريعية لكل من المجلسين المحددة "بمراجعة مشروعات القوانين قبل اتخاذ اجراءات اصدارها، وذلك فيما عدا القوانين التي تقتضي المصلحة العامة رفعها مباشرة الى السلطان". وبعد مراجعة هذه المشروعات، يتقدم كل من المجلسين بتوصيات الى مجلس الوزراء ليتخذ ما يراه مناسباً في شأنها.

وبناء عليه، فان مجلس عمان المشكل من مجلس الدولة ومجلس الشورى ليس سلطة تشريعية مستقلة، بل انه مجلس ينحصر اختصاصه في ابداء الرأي والمشورة في مشروعات القوانين التي تحال اليه من مجلس الوزراء الذي له الحق، فيما يبدو، بأن يعرض بعض مشروعات القوانين المعدة من قبله مباشرة، على السلطان الذي يملك وحده حق البت فيها واصدارها، بعد التصديق عليها، حين يرى ذلك مناسباً، باعتباره رئيساً للسلطتين التشريعية والتنفيذية دون منازع.

الباب الثاني

تطور الاوضاع الدستورية والقضائية

في كل من مملكة البحرين ودولة قطر

مقدمة عامة:

بعد صدور دستور كل من مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢ (ويشار اليه فيما يلي بدستور البحرين) والدستور الدائم لدولة قطر لسنة ٢٠٠٤ (ويشار اليه فيما يلي بدستور قطر) الذي ووفق عليه في استفتاء شعبي عام في نفس العام، وجدت ان الدستور الاخير قد تضمن بعض الاحكام المشابهة لاحكام دستور البحرين الذي سبقه في الصدور، في حين انه فيما يتعلق بتشكيل السلطة التشريعية، يوجد اختلاف بين الدستورين. ذلك ان دستور قطر أخذ بمبدأ يتقارب مع المبدأ الذي تتضمنه المادتان ٣٣(ج)، ٤٣ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣، بشأن تشكيل المجلس الوطني والمكون من اعضاء منتخبين انتخاباً حراً مباشراً من الشعب ومن اعضاء معينين هم الوزراء بحكم مناصبهم، على ان لا يزيد عدد هؤلاء الوزراء المعينين عن ثلث اعضاء المجلس الوطني المنتخبين.

بينما نجد ان دستور البحرين، قد إبتعد كلياً عن المبدأ الديمقراطي التوفيقي الذي تبناه دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ فيما يتعلق بنظام المجلس التشريعي الواحد الذي يتكون من اعضاء منتخبين يشكلون ثلثي اعضاء المجلس ومن اعضاء معينين يشكلون ثلث اعضاء المجلس، وأوجد بدلاً من ذلك، سلطة تشريعية تقوم على اساس نظام المجلسين المكونين من مجلس منتخب انتخابا مباشراً من الشعب (سُمي بمجلس النواب) ومجلس معين من ذوي الرأي والاختصاص (سُمي بمجلس الشورى) وذلك على اساس ان يتساوى عدد اعضاء المجلسين، دون اعطاء افضلية في سلطة التشريع لمجلس النواب المنتخب. ولكن على العكس من ذلك، فقد اعطى الدستور الجديد اولوية وافضلية لرئيس مجلس الشورى على رئيس مجلس النواب وذلك باعطاء رئيس المجلس الاول "صوت الترجيح عند تساوي الاصوات" في المجلس الوطني الذي يضم المجلسين عند انعقاده برئاسة رئيس مجلس الشورى، وفقا للمادتين ٨٥، ١٠٣ من هذا الدستور.

وبذلك، فان احكام دستور البحرين فيما يتعلق باختصاصات السلطة التشريعية المشكلة من مجلسين، تشكل تراجعاً كبيراً عن احكام دستور سنة ١٩٧٣ بشأن اختصاصات السلطة التشريعية المشكلة من مجلس واحد.

وبالمقارنة مع احكام دستور قطر، فإن اختصاصات السلطة التشريعية التي تتضمنها للمادة ٧٧ من هذا الدستور، قد اخذت بالمبدأ الذي تتضمنه احكام المادتين ٣٣(ج) و٤٣ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ وذلك بالاحتفاظ باغلبية الثلثين للاعضاء المنتخبين انتخابا مباشرا من الشعب وبأقلية من الاعضاء المعينين من الوزراء أو من غيرهم لا يتجاوز عددهم ثلث الاعضاء الذين يتكون منهم مجلس الشورى القطري.

إن هذا المبدأ الديمقراطي التوفيقي الذي تتبناه المادة ٧٧ من دستور قطر والقائم على الانتخاب والتعيين الذي لا يسحب سلطة التشريع من يد اعضاء المجلس التشريعي المنتخبين، يشكل خطوة تقدمية على طريق النهج الديمقراطي الدستوري اذا ما قورن بالمبدأ الذي يتبناه النظام الاساسي المؤقت المعدل المعمول فيه في قطر منذ ١٩ ابريل ١٩٧٢ والقائم على تشكيل مجلس شورى معين بالكامل بأمر اميري، دون ان تكون له سلطة التشريع، بل كان يصدر قراراته في شكل توصيات توضع امام الامير ليتخذ ما يراه مناسباً بشأنها.

هذا مع العلم بان دستور قطر الذي بدأ تطبيقه في ٩ يونيه ٢٠٠٥، لا يزال ينتظر تفعيله بعد ان يتم انتخاب مجلس الشورى الجديد وفقا للمادة ١٥٠ من هذا الدستور.

أما دستور البحرين، فقد بدأ تطبيقه منذ ثلاث سنوات، كما باشر المجلس الوطني الذي يضم مجلسي الشورى والنواب، اعماله منذ ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢. وقد تضمن هذا الدستور مادة خلافية هي المادة ١٢١(ب) التي تعتبر كل المراسيم بقوانين الصادرة بعد تاريخ اصدار ونشر الدستور الجديد في ١٤ فبراير ٢٠٠٢ وقبل انعقاد اول اجتماع للمجلس الوطني بتاريخ ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢، صحيحة ونافذة ولا يمكن مناقشتها او اخضاعها لحكم المادة ٣٨ من الدستور التي استثنت المادة ١٢١(ب) تطبيقها. وتشترط المادة ٣٨ عرض القوانين الصادرة بمراسيم من السلطة التنفيذية فيما بين ادوار انعقاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب او في فترة حل مجلس النواب، على كل من مجلس الشورى ومجلس النواب خلال الفترة التي تحددها هذه المادة لمناقشتها بقصد اقرارها او رفضها.

وسبب الاعتراض على المادة ١٢١(ب) التي زجت في الدستور بهذه الصيغة الدستورية غير السليمة، هو انها اعفت السلطة التنفيذية من عرض رزمة من المراسيم بقوانين التي اصدرتها السلطة التنفيذية خلال ١١ شهراً وقعت خلال الفترة بين تاريخ اصدار ونشر الدستور في ١٤ فبراير ٢٠٠٢ وتاريخ انعقاد اول اجتماع للمجلس الوطني في ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢ – والتي يبلغ عددها نحو ٥٤ مرسوما بقانون – على مجلس النواب المنتخب لاقرارها او رفضها وفقاً لحكم المادة ٣٨ من الدستور التي استثنت تطبيقها المادة ١٢١(ب) من الدستور.

إن كثيراً من المراسيم بقوانين المعترض عليها شعبياً، قد قيدت مسبقاً اعمال السلطة التشريعية، ممثلة اساساً في مجلس النواب المنتخب، وفرضت عليها قيوداً عدة، بينما كان يجب ان تصدر هذه التشريعات بقوانين من السلطة التشريعية نفسها وذلك بعد تاريخ انعقاد اول اجتماع للمجلس الوطني في ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢. ونورد امثلة من بعض هذه القوانين المهمة التي صدرت بمراسيم خلال سنة ٢٠٠٢ كما يلي: المرسوم بقانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٢ باصدار قانون ديوان الرقابة المالية، والمرسوم بقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٢ بشأن قانون المحافظات، والمرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٢ بانشاء المحكمة الدستورية، والمرسوم بقانون رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٢ بشأن قانون النقابات، والمرسوم بقانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٢ بشأن قانون المناقصات ومشتريات الحكومة، والمرسوم بقانون رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اعداد الموازنة العامة للدولة، والمرسوم بقانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢ باصدار قانون السلطة القضائية، والمرسوم بقانون رقم (٤٦) لسنة ٢٠٠٢ باصدار قانون الاجراءات الجنائية والمرسوم بقانون رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٢ بشأن تنظيم الصحافة والطباعة والنشر، والمرسوم بقانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠٠٢ باصدار قانون الاتصالات، والمرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

وحيث ان دراسة تطور الاوضاع الدستورية في كل من البحرين وقطر، لها علاقة وثيقة بأوضاع السلطة القضائية، لذلك وجدنا من الضرورة بمكان التطرق ايضا الى دراسة مقارنة بين الاوضاع القضائية في البحرين والاوضاع القضائية في قطر، وبخاصة ان كلاً من البحرين وقطر قد اصدرت قانونا جديدا ينظم السلطة القضائية متقاربين في تاريخ صدورهما، إذ صدر قانون السلطة القضائية للبحرين في سنة ٢٠٠٢، في حين صدر قانون

السلطة القضائية لقطر في ٢٠٠٣. كما ان هذين القانونين يتضمنان احكاماً متقاربة في مجملها.

وقد رأينا ان نعقد هذه الدراسة المقارنة للاوضاع الدستورية في كل من البحرين وقطر وذلك لان كلاً منهما قد اخذ بالنظام الدستوري البرلماني القائم على اساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، مع بعض الاختلاف في التفاصيل. كما ان كلاً منهما قد اخذ بنظام السلطة التشريعية ذات الاختصاص المحدود مع الاختلاف الشكلي في تبني قطر نظام المجلس الواحد الذي يضم اعضاء منتخبين مباشرة من الشعب مع تطعيمه باعضاء معينين لا يزيدون عن ثلث اعضاء المجلس المعينين، في حين تبنت البحرين نظام المجلسين المتساويين في عدد الاعضاء وفي الاختصاصات التشريعية بالرغم من ان اعضاء احد المجلسين هم معينون بأمر ملكي.

وقد خصصنا هذا الباب من الكتاب لدراسة الاوضاع الدستورية لكل من البحرين وقطر ولعقد المقارنة القانونية بين احكام دستور البحرين واحكام مشروع دستور قطر وذلك نظراً لقرب البلدين الجغرافي وللعلاقات الاجتماعية بين سكان البلدين الشقيقين وكذلك لتقاربهما في نظامي الحكم السياسي والدستوري. هذا بالاضافة الى ما يحدونا من امل في التقريب بين نظامي الحكم في الدولتين في المستقبل القريب عن طريق تشكيل اتحاد سياسي فدرالي او اتحاد اقتصادي متكامل، وبخاصة بعد توفيق البلدين في حل خلافاتهما الاقليمية والحدودية مؤخراً بشكل نهائي. ولعل السعي الحثيث لحكومتي الدولتين في اقامة جسر المحبة بين البلدين الذي بوشر في ارساء قواعده ليتم انشاؤه قريبا، يشكل بادرة سياسية على طريق التقارب السياسي او التكامل الاقتصادي بأي شكل من الاشكال التي تأخذ بعين الاعتبار الاهداف المشتركة التي يتضمنها النظام الاساسي لمجلس التعاون لدول الخليج العربية واتفاقية الوحدة الاقتصادية المعقودة بين دول المجلس.

ويتناول هذا الباب ثلاثة فصول وهي الفصل الاول بشأن تطور الاوضاع الدستورية والقضائية في مملكة البحرين، والفصل الثاني بشأن تطور الاوضاع الدستورية والقضائية في دولة قطر، والفصل الثالث، ويتضمن دراسة مقارنة بين النظام القضائي في البحرين والنظام القضائي في قطر.

أما الباب الثالث من هذا الكتاب، فقد خصصناه لدراسة مقارنة بين دستور البحرين ودستور قطر، مع الاستدلال بدستور البحرين السابق لسنة ١٩٧٣.

الفصل الاول

التطورات الدستورية والقضائية في مملكة البحرين

اولاً: <u>النظام الدستوري</u>: لقد بينا تحت الباب الاول من هذا الكتاب تطور النظام الدستوري في البحرين ابتداء من دستور دولة البحرين لسنة ١٩٧٣ (دستور سنة ١٩٧٣) وانتهاء بدستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢ (دستور سنة ٢٠٠٢).

وحسبما سبق بيانه في الباب الاول، فان دستور سنة ١٩٧٣ قد انشأ مجلساً تشريعياً باسم المجلس الوطني، يقوم على اساس انتخاب ٣٠ عضوا مباشرة من الشعب مع تعيين عدد من الوزراء بحكم مناصبهم، لا يزيد على ١٤ وزيراً، على ان يزاد عدد الاعضاء المنتخبين الى ٤٠ عضوا وذلك ابتداء من الفصل التشريعي الثاني. وتحكم طريقة تشكيل هذا المجلس كل من المادة ٤٣ والمادة ٣٣(ج) من الدستور التي تحدد عدد الوزراء بحكم مناصبهم في المجلس بـــ ١٤ وزيراً فقط، مما يضمن اقرار القوانين بالاغلبية المطلقة لاعضاء المجلس الحاضرين وتعديل الدستور بأغلبية ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس، على ان يصدق الامير على هذا التعديل. كما تنص المادة ٤٢ من الدستور، على ان **"لا يصدر قانون إلا اذا اقره المجلس الوطني وصدق عليه الامير"**.

أما فيما يتعلق بدستور سنة ٢٠٠٢، فإن السلطة التشريعية في هذا الدستور تتكون من مجلسين احدهما ينتخب مباشرة من الشعب، سُمي "مجلس النواب" والاخر مجلس معين بأمر ملكي، سُمي "مجلس الشورى". وقد أعطى هذا الدستور الجديد سلطة التشريع للمجلسين معاً، على ان يتكون كل مجلس منهما من ٤٠ عضواً على اساس المساواة بينهما في تولي السلطة التشريعية معاً، اذ تنص المادة ٧٠ من هذا الدستور على ان "لا يصدر القانون إلاّ اذا اقره كل من مجلسي الشورى والنواب او المجلس الوطني بحسب الاحوال، وصدق عليه الملك". وهذا يعني ان كلاً من المجلس المنتخب (مجلس النواب) والمجلس

المعين (مجلس الشورى) أعطي سلطة تشريعية كاملة على قدم المساواة وذلك مجافاة لنص وروح دستور سنة ١٩٧٣ الذي انشأ سلطة تشريعية اكثر فاعلية واكثر تمثيلاً للشعب. وتبين المادة ٨٥ من الدستور انه في حالة اختلاف المجلسين حول مشروع قانون مرتين، يجتمع المجلس الوطني برئاسة رئيس مجلس الشورى لبحث المواد المختلف عليها. ويشترط لقبول المشروع ان يصدر قرار المجلس الوطني باغلبية الاعضاء الحاضرين من المجلسين. كما تنص المادة ١٠٣ من الدستور على ان قرارات المجلس الوطني تصدر "بأغلبية اصوات الحاضرين (من اعضاء المجلسين) ما عدا الرئيس الذي عليه ان يعطي صوت الترجيح عند تساوي الاصوات".

ويتضح لنا من احكام المواد ٣٥، ٥٢، ٥٦، ٧٠، ٨٠، ٨٥، ٨٦، ٨٧، ٩٢، ١٠٣، ١٢٠، ١٢١(ب) من دستور سنة ٢٠٠٢ السالف بيانها، بان مجلس النواب المنتخب والمكون من ٤٠ عضوا وفقاً لهذا الدستور، لا يتمتع بسلطة تشريعية كاملة، إذ يشاركه في ممارسة هذه السلطة التشريعية، على قدم المساواة، مجلس الشورى المعين والذي يتكون من ٤٠ عضوا ايضا. ويتكون المجلس الوطني الذي يمثل السلطة التشريعية من هذين المجلسين. وحيث ان رئيس مجلس الشورى هو الذي يرأس المجلس الوطني عند تشكيله وفقاً للمادة ٨٥ من الدستور، فان سلطة الاقرار النهائي للقوانين واصدارها هي بيد مجلس الشورى المعين ورئيسه الذي اعطي صوت الترجيح في اتخاذ القرارات عند تساوي الاصوات وفقا لحكم المادة ١٠٣ من الدستور.

إن هذه المواد المشار اليها اعلاه وغيرها من المواد الاخرى المتناثرة في دستور سنة ٢٠٠٢ الجديد تمثل تراجعا كبيراً عن مبادئ الحكم الدستوري الديمقراطي التي يتضمنها دستور سنة ١٩٧٣ العقدي الذي سبق الدستور الجديد بما يقارب الثلاثين سنة.

وتجدر الاشارة الى ان دستور سنة ١٩٧٣ تبنى مبادئ دستورية توفيقية حينما احتفظ بالسلطة التشريعية والرقابية الكاملة للمجلس الوطني المنتخب بالرغم من تواجد الوزراء في المجلس الوطني كأعضاء بحكم مناصبهم على ان لا يزيد عددهم على ١٤ وزيراً وفقا لحكم المادة ٣٣(ج). ذلك لانه وفقاً لنص المادة ٤٣ من هذا الدستور، يُصبح عدد الاعضاء المنتخبين في المجلس الوطني في الفصل التشريعي الثاني ٤٠ عضوا. (وكان اعضاء المجلس الوطني المنتخبين في الفصل التشريعي الاول ٣٠ عضواً). إن مثل هذه الاغلبية

للاعضاء المنتخبين في المجلس الوطني تسمح لهم بان يصدروا مشروعات القوانين بالاغلبية المطلقة للاعضاء الحاضرين. وكذلك فإن هذه الاغلبية للاعضاء المنتخبين في المجلس تسمح لهم وفقاً لحكم المادة ١٠٤ من الدستور، بادخال اي تعديل على الدستور، بقرار يتخذ بأغلبية ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس، بالرغم من وجود الوزراء بحكم مناصبهم في المجلس، وذلك بشرط أن يصدق الامير على هذا التعديل.

ويتبين لنا من احكام هذا الدستور بان سلطة اقتراح واصدار القوانين تقررها المادتان ٨١، ٩٢ من هذا الدستور. وفيما يتعلق بحكم المادة ٨١، فانه يعطي الحق لرئيس مجلس الوزراء بان يعرض مشروعات القوانين على مجلس النواب. وتعطي هذه المادة الاولوية في المناقشة دائماً لمشروعات القوانين والاقتراحات المقدمة من الحكومة. فقد صدرت كل القوانين التي قدمتها الحكومة كمشروعات قوانين خلال دورات انعقاد المجلس الثلاث، وفقاً لحكم هذه المادة وذلك دون ان يوجه اعضاء مجلس النواب اعتراضات جادة على تلك المشروعات. أما المادة ٩٢ من الدستور التي تعطي لاي عضو من اعضاء مجلس النواب حق اقتراح القوانين، فانها شبه معطلة نظراً للمعوقات الدستورية التي تفرضها احكام هذه المادة في سبيل اقرار المجلس لمشروع القانون المقترح من العضو، بما في ذلك اشتراط ان يحيل المجلس هذا الاقتراح بقانون، بعد اقراره من حيث المبدأ، الى الحكومة لتقوم بوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه الى المجلس في الدورة نفسها او في الدورة التي تليها. وهذا يعني ان الحكومة تستطيع ان تؤخر مشروع القانون الذي وافق عليه مجلس النواب – والذي لا يحوز على موافقتها – لمدة سنة او اكثر، الامر الذي يشكل عائقاً لاقرار اقتراح بقانون وفقاً لهذه المادة. كما يتضمن هذا الاجراء تدخلاً للسلطة التنفيذية في اعمال السلطة التشريعية، ممثلة في مجلس النواب. ان حكم هذه المادة يشكل اعاقة لامكانية اصدار أي قانون يتبناه المجلس النيابي بدون الحصول على موافقة الحكومة عليه مسبقاً. إذ ان المفروض هو ان لعضو المجلس الحق في ان يتقدم بمشروع قانون، لا بمجرد اقتراح بقانون. وحين تتم مناقشة المجلس لهذا المشروع والموافقة عليه، بالطرق الدستورية، فانه ينظر في امر اعداده في الصيغة الدستورية المطلوبة لاصدار القوانين من قبل الجهاز القانوني الملحق باللجنة التشريعية والقانونية المختصة في مجلس النواب والذي يسنده عدد من المستشارين القانونيين، دون حاجة لاشتراط تحويله للحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وفقاً لنص المادة ٩٢ من الدستور. واقرب مثال على تأخير

اقتراحات القوانين التي وافق عليها المجلس النيابي وحولها بدوره الى الحكومة لاعادة صياغتها كمشاريع قوانين، هو المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية للمجلس التي بعد ان راجعها مجلس النواب وادخل عليها بعض التعديلات الجوهرية، احالها للحكومة وفقاً لنص المادة ٩٢ من الدستور لاعداد صياغتها في شكل مشروع قانون. ولكن الحكومة رفضت التعديلات التي ادخلها المجلس على اللائحة الداخلية ثم اعادتها الى المجلس للمراجعة من جديد. وعليه ظلت اللائحة الداخلية للمجلس موقوفة منذ بداية الدور الاول وحتى هذا الدور الثالث من ادوار الانعقاد. ولا تزال التعديلات التي ادخلها مجلس النواب على هذه اللائحة بانتظار موافقة الحكومة عليها. وتجدر الاشارة الى ان الحكومة قد اصدرت اللائحة الداخلية لمجلس النواب بالمرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢، وذلك خلافاً للمادة (٩٤) من الدستور التي تنص على ان تصدر هذه اللائحة الداخلية بقانون يقره مجلس النواب.

أما اذا رجعنا الى احكام المادة ٩٢ والمادة ١٢٠ بشأن اجراء تعديل على احكام الدستور، فان المادة ٩٢ تشترط ان يتقدم ١٥ عضواً من مجلس النواب او من مجلس الشورى بهذا الطلب. اما المادة ١٢٠ فانها تجعل اجراء أي تعديل على هذا الدستور من قبل مجلس النواب مستحيلاً كما اسلفنا، اذ ان هذه المادة تشترط لاجراء تعديل على أي حكم من احكام الدستور "ان تتم الموافقة على التعديل بأغلبية ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم كل من مجلس الشورى ومجلس النواب. إن هذه المادة قد اعطت مجلس الشورى المعين دوراً تشريعياً كاملاً في الموافقة باغلبية ثلثي اعضائه على أي تعديل جزئي على الدستور يتقدم به مجلس النواب. وعليه، فان أي تعديل على الدستور يتقدم به مجلس النواب بعد التصويت عليه بأغلبية ثلثي اعضائه، سيلاقي معارضة قوية من مجلس الشورى المعين اذا كان هذا التعديل يقضي بتقليص او سلب الاختصاص التشريعي لمجلس الشورى أو بانقاص عدد اعضائه الى النصف على سبيل المثال. ولا شك ان مثل هذا التعديل الدستوري هو في مقدمة التعديلات الجوهرية المطلوب ادخالها على هذا الدستور غير العقدي والتي هي من صميم تفكير غالبية اعضاء مجلس النواب والجمعيات السياسية المعارضة لدستور سنة ٢٠٠٢ على السواء.

ان معارضة الجمعيات السياسية لدستور سنة ٢٠٠٢، تقوم على اساس انه لم ينل قبولاً او موافقة شعبية عليه من مجلس وطني او مجلس تأسيسي منتخب، كما لم يتم

عرضه على الشعب للموافقة عليه في استفتاء عام وذلك قبل مفاجأة الشعب باصداره والعمل باحكامه منذ تاريخ نشره في الجريدة الرسمية في ١٤ فبراير ٢٠٠٢ وذلك في الوقت الذي اوقف فيه عمل السلطة التشريعية التي يتضمنها الباب الثالث من الباب الرابع من هذا الدستور حتى تاريخ ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢، أي الى حين انعقاد اول اجتماع للمجلس الوطني بذلك التاريخ. وقد سمح هذا الاجراء غير المبرر دستورياً، للحكومة بان تصدر حزمة المراسيم بقوانين المشار اليها اعلاه وذلك في غياب السلطة التشريعية، مع تحصين تلك المراسيم بقوانين بحكم المادة ١٢١(ب) التي تعتبر كل تلك المراسيم بقوانين صحيحة ونافذة وذلك استثناء من حكم المادة ٣٨ من الدستور التي تشترط عرض المراسيم بقوانين التي تصدرها الحكومة فيما بين ادوار انعقاد المجلس الوطني او اثناء فترة حل مجلس النواب، على مجلس النواب لمراجعتها واتخاذ قرار بشأن قبولها او رفضها.

وبالمقارنة مع دستور سنة ١٩٧٣، نجد ان حكم المادة ٧١ من هذا الدستور، يعطي الحق المطلق لعضو المجلس الوطني بالتقدم بمشروع قانون. فإذا وافق المجلس على هذا المشروع، يتولى الجهاز القانوني الخاص بالمجلس اعداده وصياغته ثم تقديمه كمشروع قانون للتصويت عليه من قبل المجلس لغرض اقراره واصداره بالاغلبية المطلقة للاعضاء الحاضرين والذين يبلغ عددهم بعد الفصل التشريعي الاول، ٤٠ عضواً منتخباً. اما فيما يتعلق بتعديل الدستور، فان هذا الحق مكفول ايضاً لاعضاء المجلس الوطني المكون من ٤٠ عضواً منتخباً وعدد من الوزراء بحكم مناصبهم لا يزيدون على ١٤ وزيراً وفقاً لنص المادة ٣٣(ج) والمادة ٤٣ من هذا الدستور. ويتطلب التعديل على أي حكم من احكام الدستور موافقة ثلثي الاعضاء الذين يتكون منهم المجلس، وان يصدق الامير على هذا التعديل. ولا جدال في أن حكم المادة ١٠٤ من دستور سنة ١٩٧٣ هو اسهل تطبيقاً من حكم المادة ١٢٠ من دستور سنة ٢٠٠٢ بشأن اجراء تعديل على الدستور نظراً لان المادة ١٠٤ من الدستور الاول تضمن اجراء تعديل دستوري باغلبية ثلثي اعضاء المجلس، في حين ان المادة ١٢٠ من الدستور الاخير لا تضمن امكانية اجراء مثل هذا التعديل الدستوري كما بينا سابقاً. هذا مع العلم بان اشتراط تصديق الامير او الملك على التعديل الدستوري الذي يقره المجلس الوطني سواء بالنسبة للمادة ١٠٤ من دستور سنة ١٩٧٣ او بالنسبة للمادة ١٢٠ من دستور سنة ٢٠٠٢، يعطي السلطة المطلقة للامير او الملك بان يرفض المصادقة على أي تعديل دستوري اقره المجلس الوطني وفقاً للاجراءات التي

تتضمنها كل من المادتين من الدستورين السالف ذكرهما. ويعتبر هذا المبدأ من المباديء التوفيقية التي يتبناها كل من دستوري البحرين لسنة ١٩٧٣ ولسنة ٢٠٠٢. كما تبنى نفس المبدأ حكم المادة ١٤٤ من دستور قطر، وحكم المادة ١٧٤ من دستور الكويت. وبطبيعة الحال، فان هذا المبدأ لا تقبله انظمة الحكم الدستوري الديمقراطي المطبقة في الديمقراطيات العريقة. ذلك ان رئيس الدولة، وفقاً لنظام الحكم الدستوري الديمقراطي، لا يمكن بأي حال من الاحوال ان يتدخل في ايقاف إصدار أي قانون بتعديل دستوري اقرته السلطة التشريعية، وفقاً للاجراءات الدستورية المقررة، او الامتناع عن التصديق عليه.

ثانياً: النظام القضائي:

لقد أُنشئت في عام ١٩٢٦ اول محكمة نظامية تعرف بِــ "محكمة البحرين"، وكانت تتمتع بصلاحيات مدنية وجزائية على المواطنين البحرينيين. وبعد سنة من ذلك، انشئت "محكمة صغرى" لمعالجة الجرائم الصغرى والقضايا المدنية البسيطة. كما كان يوجد الى جانب هاتين المحكمتين المجلس العرفي (محكمة عرفية لتجار اللؤلؤ) الذي كان مختصاً بتسوية النزاعات المتعلقة بمهنة الغوص. وأصبح يطلق على المجلس العرفي فيما بعد تعبير "مجلس التجارة" (وهي محكمة اكثر شمولا، تتألف من تجار محترفين). ويتألف هذا المجلس من لجنة تضم عدداً من كبار تجار البحرين. وقد كانت كثيراً ما تلجأ المحاكم النظامية للاستعانة بنصائح هؤلاء التجار وتوصياتهم حول الامور المتعلقة بالممارسات التجارية المحلية او العرف التجاري.

وقد إستُكملت المحاكم المذكورة فيما بعد بتأسيس اول "محكمة عليا" وذلك في سنة ١٩٣٧. وكان حاكم البلاد يرأس تلك المحكمة. وقد مارست المحكمة العليا دور محكمة الاستئناف في القضايا الجنائية والمدنية.

وكانت تعتبر البحرين في تلك الفترة اكثر إمارات الخليج تقدماً فيما يتعلق بانشاء الدوائر الحكومية، بما في ذلك دائرة المحاكم كما اسلفنا. بيد ان النظام القضائي في البحرين كان يعاني منذ إنشائه وحتى سنة ١٩٧٠ من نقصين اساسيين وهما:-

أولاً: كان هناك نقص للقوانين المدونة في الامور المدنية والتجارية، والتي ازدادت الحاجة اليها نظراً للتقدم الاقتصادي وتطور النشاط التجاري في البلاد خلال تلك الفترة.

ثانياً: كان هناك نقص في القضاة البحرينيين من الناحية القانونية. كما كان القضاء حكراً على كبار افراد الاسرة الحاكمة الذين لم تكن تنقصهم المؤهلات القانونية المطلوبة في القاضي فحسب، وانما كانت تنقصهم شهادات المدارس النظامية ايضا التي كان يفتقر اليها اولئك القضاة المعينون من افراد الاسرة الحاكمة. كما كان حاكم البلاد آنذاك يرأس المحكمة العليا. وقد عُين اول قاض يحمل شهادة في الحقوق من الاسرة الحاكمة في سنة ١٩٦٣. وفي سنة ١٩٧٠، فتح الباب لتعيين عدد محدود جداً لبعض المواطنين المؤهلين في القانون كقضاة من خارج فئة الاسرة الحاكمة، إلاّ ان هذا التعيين كان محدداً بفئة وطائفة خاصة من الحقوقيين الذين كانت تختارهم الحكومة، دون الاعتماد على معايير الكفاءة والخبرة القانونية التي يتطلبها العمل القضائي.

بداية المطالبة باصلاح القضاء:

نتيجة للمطالبات الشعبية المتكررة – في ظل الحركة الوطنية خلال الاعوام ١٩٥٤–١٩٥٦ – بانشاء مجالس تمثيلية شعبية واصلاح جهاز القضاء وسن القوانين الحديثة، فقد جرت اول محاولة جادة لاصلاح النظام القضائي في البحرين في سنة ١٩٥٤ عندما عينت الحكومة مستشاراً قضائيا معارا من بريطانيا، كانت مهمته مساعدة القضاة المعينين من افراد الاسرة الحاكمة في بعض الامور القانونية الاجرائية واسداء المشورة للحكومة حول تدوين وتقنين مجموعة القوانين المدنية والجنائية التي تحتاج اليها المحاكم لاداء مهمتها في تحقيق العدالة بين المتداعين من المواطنين.

ولكن الجهاز القضائي لم يشهد تحسناً كبيراً إلاّ في السنوات التي تلت الاستقلال في سنة ١٩٧١، نتيجة لتعيين عدد من القضاة الاضافيين المؤهلين وبعض المستشارين المعارين من الحكومة المصرية. ونتيجة لتطبيق المرسوم بقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧١ بشأن تنظيم القضاء، فقد اعيد تنظيم المحاكم الوطنية على اساس اكثر كفاءة مما سبق. فقد انشأ هذا القانون ثلاث درجات للمحاكم وقسمها الى المحكمة الصغرى والمحكمة الكبرى المدنية ومحكمة الاستئناف العليا. ولهذه المحاكم صلاحيات كاملة في جميع القضايا الجنائية والمدنية والتجارية، اضافة الى الامور المتعلقة بالاحوال الشخصية للاجانب من غير المسلمين. اما قضايا الاحوال الشخصية المتعلقة بالمسلمين، فقد اختصت بها المحاكم الشرعية، وهي محاكم منفصلة مخصصة لتطبيق احكام الشريعة الاسلامية فيما يتعلق

بأمور الاحوال الشخصية للمسلمين. وقد قسم القانون هذه المحاكم الشرعية الى المحكمة الكبرى الشرعية والمحكمة الاستئنافية الشرعية العليا. كما خصص لكل من هاتين المحكمتين دائرة شرعية سنية ودائرة شرعية جعفرية. كما صدر قبل قانون تنظيم القضاء، المرسوم بقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٧١ بشأن الاجراءات المدنية والتجارية الذي نظم اجراءات الترافع امام المحاكم المدنية.

وقد وفرت هذه التطورات التي رافقتها سن بعض التشريعات المدنية الحديثة، اساسا افضل للنظام القضائي في البحرين، بينما ضمنت للخصوم الاجانب الذين يتوجب عليهم اللجوء للمحاكم الوطنية للتقاضي، معاملة مساوية لمعاملة البحرينيين امام المحاكم.

ومن القوانين الاساسية التي صدرت خلال عقدي الخمسينات والستينات قانون العقوبات لسنة ١٩٥٥ وقانون لائحة السير والمرور لسنة ١٩٥٥ وقانون العمل لسنة ١٩٥٧ وقانون الجنسية البحرينية لسنة ١٩٦٣ ومرسوم نقد البحرين رقم (٦) لسنة ١٩٦٤ وقانون المحاكمات الجزائية لسنة ١٩٦٦ وقانون العقود لسنة ١٩٦٩ وقانون المخالفات المدنية لسنة ١٩٧٠.

انهاء الاختصاص القضائي لبريطانيا في البحرين:

يجب التنبيه في هذا الصدد بأنه نتيجة لفرض نظام الحماية البريطانية على البحرين، فقد تولت بريطانيا خلال السنوات ١٩١٣-١٩٧١ انشاء محاكم بريطانية في مكتب الوكيل السياسي البريطاني في البحرين وذلك بناء على اتفاقات خاصة عقدت في بداية القرن الماضي بين الحكومة البريطانية وحاكم البحرين. وقد تولت هذه المحاكم البريطانية خلال تلك الفترة مهمة القضاء المنفصل عن قضاء المحاكم المحلية فيما يتعلق بالقضايا الجنائية والمدنية الخاصة بالمواطنين البريطانيين وبمواطني الدول الاخرى الاجنبية وذلك وفقاً للاوامر الملكية (Orders in Councils) التي كانت تصدرها ملكة بريطانيا ويتم تطبيقها في المحاكم البريطانية في البحرين. وكان الاختصاص القضائي البريطاني في البحرين في الاصل يشمل جميع الاشخاص من مواطني الحكومة البريطانية ودول الكومنولث وغيرهم من المواطنين الاجانب فيما عدا المواطنين البحرينيين الذين ظلوا خاضعين لسلطة محاكم البحرين الوطنية. ولكن خلال السنوات العشر الاخيرة التي سبقت استقلال البحرين في سنة ١٩٧١، اتبعت الحكومة البريطانية عملية تدريجية في نقل الصلاحية القضائية الى

السلطة القضائية البحرينية فيما يتعلق بفئات معينة من الاجانب ومنهم مواطنو الاقطار العربية والاسلامية. وقد زادت، خلال تلك الفترة، عملية النقل التدريجي للاختصاص القضائي على الاجانب المسلمين الساكنين في البحرين الى محاكم البحرين الوطنية. ولكن هذه السلطة القضائية الخاصة للحكومة البريطانية في البحرين على الاشخاص من غير المواطنين البحرينيين، قد الغيت قبل اعلان استقلال البحرين وذلك بموجب وثائق تبودلت بتاريخ ٦، ١١ يوليه ١٩٧١ بين حاكم البحرين والمعتمد البريطاني (الوكيل السياسي) بشان انهاء السلطة القضائية والمحاكم البريطانية التابعة لبريطانيا في البحرين. وبناء على ذلك، فقد اصبحت محاكم البحرين الوطنية، منذ ذلك التاريخ، تتمتع بصلاحيات كاملة في الامور المدنية والجزائية على جميع البريطانيين والاجانب من الجنسيات الاخرى القاطنين في البحرين، دون تفريق.

استقلال السلطة القضائية:

يمكن القول انه بصدور دستور سنة ١٩٧٣، تقرر لاول مرة في تاريخ البحرين السياسي استقلال السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية وذلك بنص دستوري تتضمنه المادة ٣٢ من الدستور. كما اكد الفصل الرابع من الباب الرابع من الدستور استقلال السلطة القضائية بنص المادة ١٠١ من الدستور التي تؤكد على أن "شرف القضاء ونزاهة القضاة وعدلهم أساس للحكم وضمان للحقوق والحريات". كما تؤكد الفقرة (ب) من هذه المادة أن "لا سلطان لاية جهة على القاضي في قضائه، ولا يجوز بحال التدخل في سير العدالة، ويكفل القانون استقلال القضاء، ويبين ضمانات القضاة والاحكام الخاصة بهم". اما الفقرة (ج) من هذه المادة فتنص على اصدار القانون الذي يضع الاحكام الخاصة بالنيابة العامة التي تكون تحت اشراف وزير العدل. ولكن بالرغم من هذا النص الدستوري، فان القانون الخاص بتنظيم النيابة العامة لم يصدر خلال الثلاثين سنة الماضية التي تلت تاريخ اصدار دستور سنة ١٩٧٣. وقد ظل – خلال تلك الفترة – نظام الادعاء العام التابع لوزارة الداخلية هو الجهة التي تقوم بمهمة النيابة العامة بالنسبة للتحقيقات الجنائية وتحضير صحيفة الاتهام ورفع القضايا الجنائية امام المحاكم، الامر الذي أوجد تدخلاً من وزارة الداخلية في نظام سير العدالة والتأثير المباشر على الاحكام القضائية اثناء فترة طويلة من سريان احكام المرسوم بقانون لسنة ١٩٧٤ الصادر بتاريخ ٢٣ اكتوبر ١٩٧٤ بشأن تدابير

أمن الدولة والذي ظل مطبقا في البلاد منذ ذلك التاريخ حتى سنة ٢٠٠١ حين الغي رسمياً بالمرسوم بقانون رقم (١١) لسنة ٢٠٠١. كما تم ايضا الغاء المرسوم الخاص بمحكمة أمن الدولة بالمرسوم الاميري رقم (٤) لسنة ٢٠٠١.

اما بعد اصدار ونشر دستور سنة ٢٠٠٢، فانه، كدستور ١٩٧٣، أكد أيضا على استقلال السلطة القضائية، اذ نصت المادة ٣٢ من هذا الدستور على استقلال السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية مع تعاونها. كما نصت المادتان ١٠٤، ١٠٥ من هذا الدستور على استقلال ونزاهة القضاة وعدلهم وعلى ترتيب درجات المحاكم وفقاً للقانون.

وقد صدر، وفقاً لاحكام هاتين المادتين الدستوريتين، المرسوم بقانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢ بشأن إصدار قانون السلطة القضائية الجديد. وقد الغى هذا القانون المرسوم بقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧١ بشأن تنظيم القضاء وتعديلاته.

ويتضمن قانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢ تحديداً لدرجات المحاكم وفقاً للقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٠ المعدل للقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧١ بشأن تنظيم القضاء. كما انه اقر لاول مرة في تاريخ البحرين نظاما للنيابة العامة. ونشرح الاحكام العامة التي يتضمنها قانون السلطة القضائية كما يلي:

اولاً: إنه رتب بموجب مادته السادسة المحاكم التي تتكون من درجات المحاكم التالية:

١- محكمة التمييز ٢- محكمة الاستئناف العليا المدنية ٣- المحكمة الكبرى المدنية ٤- المحكمة الصغرى.

وتختص كل منها بالفصل في جميع المسائل التي ترفع اليها طبقا للقانون في المواد المدنية والتجارية والادارية وفي المنازعات المتعلقة بالاحوال الشخصية لغير المسلمين، وفي الجرائم، إلاّ ما استثنى بنص خاص. وتتكون كل محكمة من هذه المحاكم - ما عدا محكمة التمييز - من عدة دوائر وغرف حسب مقتضى الحال. كما توجد بعض المحاكم الخاصة كالمحكمة العمالية. ويوجد توجه لانشاء محكمة تجارية خاصة ايضا. كما انشأ هذا القانون بموجب المادة ٧ منه، لاول مرة، دائرة ادارية تلحق بالمحكمة الكبرى المدنية للنظر في الدعاوى الادارية التي تنشأ بين الافراد والحكومة او الهيئات او المؤسسات العامة. وذلك عدا الحالات التي ينص فيها القانون على خلاف ذلك. وقد

استثنيت اعمال السيادة من اختصاص هذه المحكمة، دون ذكر تعريف محدد لهذه الاعمال. اما محكمة التمييز فتسري بشأنها الاحكام المنصوص عليها في قانونها الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٨) لسنة ١٩٨٩. وفي نظرنا انه في غياب تنظيم للقضاء الاداري، لا يكفي تعيين دائرة لهذا القضاء، بل يجب اصدار قانون ينظم مبادئ واحكام القضاء الاداري التي يرجع اليها القاضي عند اصداره الاحكام في القضايا الادارية.

أما محاكم القضاء الشرعي فتنظمها المادة ١٣ من قانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢ الذي يرتب درجاتها كما يلي: (١) المحكمة الصغرى الشرعية (٢) المحكمة الكبرى الشرعية (٣) محكمة الاستئناف العليا الشرعية. وتؤلف كل محكمة منها من دائرتين: (أ) الدائرة الشرعية السنية (ب) الدائرة الشرعية الجعفرية. وينحصر اختصاص المحاكم الشرعية في النظر في جميع المنازعات المتعلقة بأمور الاحوال الشخصية للمسلمين، فيما عدا المنازعات المتعلقة بأصول التركة وتصفيتها والتي تختص بنظرها "المحكمة المدنية المختصة نوعياً".

ثانياً: إنه انشأ نظام النيابة العامة التي يتضمن احكامها الباب الرابع من هذا القانون. وتنص المادة ٤٩ من القانون على ان " النيابة العامة" شعبة اصلية من شعب السلطة القضائية، وتمارس الاختصاصات المقررة لها قانونا، ولها، دون غيرها، تحريك الدعوى الجنائية ومباشرتها ما لم ينص القانون على خلاف ذلك". كما تنص المادة ٥٠ من القانون على ان "النيابة العامة لا تتجزأ، بوصفها سلطة تحقيق او سلطة اتهام..".

ثالثاً: إنه اعاد تنظيم المجلس الاعلى للقضاء المنشأ بموجب المرسوم بقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٠ المعدل للمرسوم بقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن تنظيم القضاء. وتنص المادة ٦٩ من القانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢ باصدار قانون السلطة القضائية على ان يرأس الملك المجلس الاعلى للقضاء الذي يُشكل من كل من رئيس محكمة التمييز والنائب العام، ورئيس محكمة الاستئناف العليا المدنية، واقدم وكيلين في محكمة الاستئناف العليا المدنية، ورئيسي محكمتي الاستئناف العليا الشرعية (السنية والجعفرية)، ورئيس المحكمة الكبرى المدنية. كما تنص هذه المادة على ان للملك ان ينيب عنه من يراه في رئاسة المجلس الاعلى للقضاء.

وقد اناب الملك بالامر الملكي رقم (٤٤) لسنة ٢٠٠٢ رئيس محكمة التمييز بان يرأس المجلس الاعلى للقضاء في اثناء غيابه.

ووفقاً للمادة ٧٠ من هذا القانون، تتضمن اختصاصات هذا المجلس الاشراف على حسن سير العمل في المحاكم وفي الاجهزة المعاونة لها. كما تتضمن هذه الاختصاصات، ابداء الرأي في مشروعات القوانين المتعلقة بالقضاء والنيابة العامة، واقتراح تعيين وترقية القضاة واعضاء النيابة العامة، وكل ما يتعلق بشأنهم.

وتنص المادة ٧٢ من هذا القانون على ان "يتولى وزير العدل تنفيذ قرارات المجلس الاعلى للقضاء التي تحال اليه". ويمنح هذا النص اختصاصاً فعلياً في تنفيذ قرارات المجلس الاعلى للقضاء، بينما كان المجلس الاعلى للقضاء المنشأ بموجب المرسوم بقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٠ لا يتمتع بهذا الاختصاص وفقا لنص المادة (٥٢) منه، إذ كانت قراراته تصدر في شكل توصيات ترفع الى "وزير العدل والشئون الاسلامية لاتخاذ ما يراه مناسباً من اجراءات بشأن تنفيذها".

وقد ضمن قانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢، لاول مرة في تاريخ البحرين، استقلال النيابة العامة (التي كانت تعرف بالادعاء العام في السابق) وعدم تبعيتها لوزارة الداخلية. ولكن المادة ٥٥ من القانون تنص على ان يتولى وزير العدل الاشراف والرقابة على النيابة العامة واعضائها، مما قد يشكل تدخلاً ادارياً من وزير العدل في شئونها، بصفته ممثلاً للسلطة التنفيذية.

وتعتبر النيابة العامة، وفقا للمادة ٤٩ من القانون، "شعبة اصيلة من شعب السلطة القضائية"، ولها دون غيرها تحريك الدعوى الجنائية ومباشرتها. اما المادة ٥٠ من القانون فتعرف النيابة العامة بانها "لا تتجزأ، بوصفها سلطة تحقيق او سلطة اتهام، ويحل أي عضو من اعضائها محل الاخر، ويتم ما بدأه من اجراءات وذلك كله مع مراعاة قواعد الاختصاص".

نظام المحكمة الدستورية بين دستوري سنة ١٩٧٣ وسنة ٢٠٠٢:

يبدو انه بالرغم من تضمن دستور سنة ١٩٧٣ المادة ١٠٣ التي تنص على ان "**يُعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين**

واللوائح"، إلاّ أن الحكومة لم تبادر بانشاء مثل هذه الجهة القضائية بقانون وفقاً لحكم هذه المادة الذي لم يطبق في ظل دستور سنة ١٩٧٣. ولكن الحكومة بادرت إلى انشاء هذه الجهة القضائية في ظل دستور سنة ٢٠٠٢ الجديد الذي أقر انشاء محكمة دستورية منفصلة عن درجات المحاكم العادية التي ينص عليها هذا الدستور، وتنص المادة ١٠٦ من هذا الدستور على ان "تنشأ محكمة دستورية من رئيس وستة اعضاء، يعينون بأمر ملكي لمدة يحددها القانون، وتختص بمراقبة دستورية القوانين واللوائح. ويبين القانون القواعد التي تكفل عدم قابلية اعضاء المحكمة للعزل، ويحدد الاجراءات التي تُتبع امامها، ويكفل حق كل من الحكومة ومجلس الشورى ومجلس النواب وذوي الشأن من الافراد ومن غيرهم في الطعن لدى المحكمة في دستورية القوانين واللوائح. ويكون للحكم الصادر بعدم دستورية نص في قانون او لائحة اثر مباشر...".

كما تخول الفقرة الاخيرة من هذه المادة الملك في ان "يحيل الى هذه المحكمة ما يراه من مشروعات القوانين قبل اصدارها لتقرير مدى مطابقتها للدستور، ويعتبر التقرير ملزما لجميع سلطات الدولة وللكافة".

وفي رأينا، كان يجب ان يقرر هذا النص مبدأ انشاء "جهة قضائية" او "محكمة دستورية" ويترك أمر تعيين اعضائها او قضاتها وتحديد اختصاصاتها، للقانون الذي سيصدر تطبيقاً لهذا النص، إلاّ ان هذا النص، خلافاً للنصوص المقابلة له في دساتير الدول العربية، قد حسم الامر مسبقاً بنص دستوري ملزم يحدد عدد اعضاء قضاة المحكمة ويبين اداة التعيين التي هي الامر الملكي، في حين انه لو ترك هذا الامر للقانون، فان القانون سوف يحدد، ولا شك، الاداة التشريعية اللازمة لتعيين قضاة هذه المحكمة. وهذه الاداة ستكون المرسوم لا الامر. ذلك لان تعيينات القضاة عموماً، بما في ذلك قضاة المحكمة الدستورية، لا تكون إلاّ بمراسيم، باعتبارها الادوات الدستورية اللازمة لتعيين القضاة.

وتجدر الاشارة الى ان النص على انشاء "جهة قضائية" وفقاً للقانون، يتضمن أمرين هما اولاً، أن تكون هذه الجهة مشكلة من القضاة والمستشارين المتمرسين ومن ذوي الخبرة والكفاءة المشهود لهم بممارسة العمل القضائي لسنين طويلة وذلك دون افساح المجال لتعيين بعض اعضائها من غير القضاة. وثانياً، إن النص على القانون يعني القانون الصادر من السلطة التشريعية وليس المرسوم بقانون الصادر من السلطة التنفيذية اثناء

فترة غياب او تعطيل عمل السلطة التشريعية وذلك كما حصل فعلاً عندما صدر المرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٢ بإنشاء المحكمة الدستورية.

إن تعيين قضاة هذه المحكمة بأوامر ملكية، يحمل عادة معنى التعيينات السياسية لا التعيينات القضائية. إذ ان التعيينات القضائية لا تكون إلاّ من داخل السلطة القضائية، لا من خارجها. فاذا كانت التعيينات لهذه المحكمة من داخل السلطة القضائية نفسها، لا من خارجها، فانها ستأخذ بأقصى معايير الكفاءة والخبرة والتخصص التي تتطلب مبادىء الفقه الدستوري توفرها في قضاة هذه المحكمة التي هي المحكمة الاعلى درجة ومكانة في البلاد.

وبناء عليه، يجب ان تأخذ تعيينات اعضاء المحكمة الدستورية بمعايير الكفاءة والخبرة والتخصص في القضاء الدستوري السالف ذكرها. ولكن من جانب آخر، يجب التفريق بين التعيينات للمناصب القضائية التي يجب ان يكون مصدرها جهة قضائية لا سياسية، وبين الادوات الدستورية التي تتم بها هذه التعيينات وهي المراسيم وذلك بتفضيلها على الاوامر التي لا تعتبر ادوات تشريعية. ان الطابع السياسي للتعيينات للمناصب القضائية الذي يمكن ان يُعزى الى ضعف السلطة القضائية وعدم استقلاليتها من الناحية الواقعية – بالرغم من النصوص الدستورية التي تؤكد استقلالها من الناحية النظرية – لا يزال هو الهم الشاغل ليس فقط بالنسبة للمواطن البحريني، وانما بالنسبة للمواطن العربي في الغالبية العظمى من البلاد العربية. ولا يمكن تفادي أمر تدخل السلطة التنفيذية في التعيينات القضائية على اساس معايير سياسية لا قضائية إلاّ ببناء المؤسسات القضائية المستقلة حقيقة، كما هو جاري العمل عليه في الدول الاوروبية التي لا تكون التعيينات لشغل المناصب القضائية فيها إلاّ عن طريق السلطة القضائية المستقلة استقلالاً حقيقياً عن السلطة التنفيذية. وفي هذه الحالة، يقتصر دور رئيس الدولة – سواء كان ملكاً دستورياً او رئيس جمهورية منتخب – على اصدار المراسيم او قرارات التعيينات التي تتم بعد ان تقرها السلطة القضائية المستقلة نفسها، دون أي تدخل من السلطة التنفيذية. وهذا ما يحدث في الديمقراطيات العريقة، كما هو الحال في بريطانيا، على سبيل المثال. إن الملكة البريطانية – التي تملك ولا تحكم – لا سلطان لها في اقتراح تعيين القضاة الذين يُترك أمر تعييناتهم وترقياتهم للسلطة القضائية نفسها، عن طريق المجلس الاعلى للقضاء. ويكون لهذه السلطة القضائية سلطة اقرار الترشيحات للمناصب القضائية من بين المحامين القدماء في المهنة الذين يتمتعون بالكفاءة والخبرة والممارسة الطويلة في الشئون القانونية. أما دور الملكة فيقتصر على اقرار الترشيحات

لشغل المناصب القضائية التي تتقدم بها السلطة القضائية للملكة التي تقوم بدورها باصدار المراسيم اللازمة بشأن التعيينات القضائية المقترحة. أما في الولايات المتحدة الامريكية، فإنه بحكم الممارسة، لا يمكن ان يعين قضاة المحاكم الفدرالية إلاّ بعد موافقة احد مجلسي السلطة التشريعيـــــة – التي يمثلها الكونجرس بمجلسيه المنتخبين – على هذه التعيينات القضائية التي تعرض عليه اولاً قبل اصدار الادوات التشريعية اللازمة لهذه التعيينات القضائية. وهذا الاجراء ينطبق على ثلث الولايات الامريكية. كما ان من المتعارف عليه في ثلثي الولايات الامريكية الاخرى، هو ان القضاة لا يعينون، وانما ينتخبون مباشرة من سكان تلك الولايات. وبهذه الطريقة، يمكن ان يثبت هؤلاء القضاة – من الناحية الواقعية لا النظرية – بان "لا سطان على القاضي في قضائه" وذلك حسبما هو وارد في النصوص الدستورية عادة.

وفي ضوء حكم المادة ١٠٦ من الدستور، صدر المرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٢ بانشاء المحكمة الدستورية الذي حدّ من سلطة الافراد في الطعن في القوانين واللوائح بطريق مباشر امام المحكمة وذلك باشتراط ان يكون الاتصال بالمحكمة الدستورية عن طريق المحاكم العادية التي تنظر في دعاوى يثار بشأنها عدم دستورية نص في قانون او لائحة لازم للفصل في النزاع. وتعطي المادة ١٨ من هذا القانون الحق لكل من "الحكومة ومجلس الشورى ومجلس النواب وذوي الشأن من الافراد وغيرهم في الطعن لدى المحكمة في دستورية القوانين واللوائح". كما ان هذه المادة تعطي الاختصاص لاحدى المحاكم اثناء نظر احدى الدعاوى، باحالة اوراق القضية المعروضة امامها، بغير رسوم، الى المحكمة الدستورية، للفصل في المسألة الدستورية وذلك "اذا تراءى" لها عدم دستورية نص في قانون او لائحة. كما ان نص المادة ١٨ من هذا القانون اعطى لاحد الخصوم اثناء نظر دعوى امام احدى المحاكم، بان يدفع بعدم دستورية نص في قانون او لائحة. وفي هذه الحالة، إذا "رأت هذه المحكمة ان الدفع جدي، اجلت النظر في الدعوى، وحددت لمن اثار الدفع ميعاداً لا يجاوز شهراً واحداً، لرفع دعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية".

ويبين من احكام هذه المادة بان هذا الطعن من قبل "ذوي الشأن من الافراد وغيرهم" في دستورية قانون او لائحة، يجب ان يكون خاضعاً لتقدير المحكمة المرفوعة لامامها الدعوى ذات العلاقة بمثل هذا الطعن. وبذلك، فانه خلافا للنص الدستوري الصريح للمادة ١٠٦، يحظر قانون المحكمة الدستورية، الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٢، على

"ذوي الشأن من الافراد وغيرهم"، حق رفع دعاوى الطعن في دستورية القوانين واللوائح مباشرة امام المحكمة الدستورية.

كما ان الفقرة الاخيرة من المادة ١٠٦ من الدستور تعطي الحق للملك في ان يستفتي هذه المحكمة في مشروع قانون اقرته السلطة التشريعية وذلك قبل ان يصدق الملك على مشروع هذا القانون، الامر الذي يحرم السلطة التشريعية والافراد وغيرهم من حقهم الدستوري في الطعن في دستورية اي قانون كان الملك قد استبق احالته - بعد اقراره كمشروع قانون من قبل السلطة التشريعية - الى المحكمة الدستورية لاخذ قرار بشأنه، إذ انه سيكون قرار المحكمة سواء بالموافقة على مشروع القانون المذكور او برفضه، "ملزماً لجميع سلطات الدولة وللكافة".

ولا توجد ضرورة، في نظرنا، لتضمين هذه الفقرة نص المادة ١٠٦، لانها تعطي الحق للمحكمة الدستورية بان تفسر مشروع القانون المقر من مجلس النواب المنتخب. وقد تقره المحكمة او لا تقره، فيكون قرارها في كلتا الحالتين ملزماً للكافة، ولا يجوز الطعن فيه بعد اقراره وذلك خلافاً لمبدأ الطعن في دستورية القوانين وفقا لفقه القانون الدستوري. هذا عدا ان احالة الملك لمشروع قانون اقره مجلس النواب المنتخب، للمحكمة الدستورية للنظر فيه بطريقة فوقية وفقا للفقرة الاخيرة من المادة ١٠٦، يشكل تحدياً للسلطة التشريعية التي اصدرته، إذ ان قرار المحكمة الدستورية في مشروع القانون المعروض عليها سيكون بمثابة تعديل دستوري ملزم للسلطات وللكافة. كما ان المحكمة حين تصدر قرارها بالموافقة على مشروع القانون، سيكون هذا القانون غير قابل للطعن فيه مستقبلاً امام المحاكم، وذلك بالرغم من ان هذا القانون المقر مسبقاً من المحكمة، قد تظهر فيه عند التطبيق، بعض العيوب والاخطاء التي تضر بحقوق المواطنين. أما اذا رفضت المحكمة مشروع القانون المقر من السلطة التشريعية، فانه لا يمكن لمجلس النواب ان يتقدم بمشروع القانون المذكور المرفوض من المحكمة، مرة ثانية، **الامر الذي يؤدي الى مصادرة اختصاص المجلس في ذلك. وقد يكون هذا المشروع المقر من السلطة التشريعية، يتضمن تعديلاً دستورياً ترفضه الحكومة، ولا يتم بالتالي، التصديق عليه من رئيس الدولة. فاذا رأى رئيس الدولة عرضه على المحكمة الدستورية، في هذه الحالة، لاخذ رأيها في هذا المشروع، وقررت المحكمة رفضه وذلك تأكيداً لموقف الحكومة من هذا المشروع، فان هذا القرار، وفقاً لحكم الفقرة الاخيرة من المادة ١٠٦ من الدستور، قد يصدر متأثراً بشبهة القرار السياسي، لا القضائي.**

ويبدو ان النص في المادة ١٠٣ من دستور سنة ١٩٧٣ على ان **"تعين بقانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح"**، هو افضل من نص المادة ١٠٦ من دستور سنة ٢٠٠٢ الذي يقرر بنص دستوري ملزم إنشاء محكمة دستورية مستقلة، يُعين قضاتها بأمر ملكي. إن هذا النص الدستوري الجامد لا يترك مجالاً للقانون بتعيين الجهة التي تنظر في دستورية القوانين او بتحديد الاداة القانونية المطلوبة لتعيين قضاة هذه الجهة القضائية او المحكمة الدستورية. ولكن هذا النص الدستوري الملزم يحسم هذه الامور مسبقاً ولا يترك للقانون الذي سيصدر تطبيقاً له إلاّ الجانب التنظيمي والاجرائي بشأن هذه الجهة القضائية او المحكمة. ان نص هذه المادة من الدستور يجسد مبدأ تعيين قضاة المحكمة الدستورية بأوامر ملكية منصوص عليها في الدستور، الامر الذي يمتنع معه مراجعة اعمال هذه المحكمة وميزانيتها السنوية وحسن سير ادارتها من قبل السلطة التشريعية. بينما يقتضي العرف القضائي ان يُقترح تعيين قضاة المحكمة الدستورية من قبل المجلس الاعلى للقضاء الذي يجب أن يمثل السلطة القضائية المستقلة، على ان تكون ادوات تعيينهم هي المراسيم الملكية التي ينص عليها القانون الخاص بتنظيم هذه المحكمة وتحديد اختصاصاتها. وبهذه الطريقة، يمكن ضمان مراجعة اعمال هذه المحكمة التي هي اعلى محكمة في البلاد من قبل السلطة التشريعية، كما يجري عليه العمل في الولايات المتحدة الامريكية وغيرها من الدول والممالك الدستورية التي تنتمي الى الديمقراطيات العريقة.

إن ما تقرره مختلف الدساتير الاخرى ينصرف الى ترجيح تعيين قضاة المحكمة الدستورية بمرسوم باعتباره الاداة التشريعية الادنى التي ينص عليها الدستور، على ان يُحدد هذه الاداة التشريعية القانون الخاص بتنظيم احكام انشاء المحكمة الدستورية. ذلك ان المرسوم يحمل توقيع رئيس مجلس الوزراء بجانب توقيع الملك عليه. وبذلك تصبح المراسيم كالقوانين ادوات تشريعية خاضعة للمناقشة والمراقبة من قبل السلطة التشريعية التي يجب ان تكون لها سلطة مناقشة التعيينات القضائية في المحاكم العليا، كما يجري عليه العمل في الديمقراطيات العريقة. كما أن حكمة النص في المادة ١٠٣ من دستور سنة ١٩٧٣، على تعيين "الجهة القضائية" وفقاً للقانون، تنصرف الى امكانية ان تكون الجهة التي تختص في النظر في دستورية القوانين واللوائح، دائرة من احدى دوائر التمييز تنعقد وفقاً للحاجة والضرورة، لا ان تكون محكمة دستورية دائمة منفصلة عن دائرة القضاء العادي. ولعل هذا

الاجراء يناسب بلداً صغيراً في مساحته وسكانه كالبحرين، اذ لا تتطلب فيه قضايا الطعون الدستورية المحدودة عادة، إنشاء وتشكيل محكمة دستورية دائمة ومستقلة تثقل ميزانية الدولة الضعيفة أساساً، بميزانية خاصة وبمصاريف باهظة تدفع لهذه المحكمة ولقضاتها وموظفيها الذين لهم كادر للرواتب خاص ومُميَّز على قضاة المحاكم العادية. كما لا يوجد عمل دائم ومستمر لقضاة هذه المحكمة التي مر على انشائها اكثر من ثلاث سنوات ولم تصدر الا حكمين او ثلاثة في قضيتين مرفوعتين امامها خلال ثلاث سنوات من تشكيلها. ولديها الان قضيتان او ثلاث قضايا يتعلق بعضها برسوم البلدية التي لا تزال معلقة، اذ لم تصدر حتى تاريخه احكاماً بشأنها. وعليه، فإن رأينا هو أن تكون الجهة القضائية التي تتولى النظر في قضايا الطعن في دستورية القوانين دائرة خاصة بمحكمة التمييز، ترفع اليها مثل هذه القضايا كلما كانت هناك ضرورة او حاجة الى انعقاد هذه الجهة او الدائرة القضائية بصفتها محكمة دستورية، على ان يختار رئيس واعضاء هذه المحكمة من بين كبار قضاة او مستشاري محكمة التمييز الاكفاء والمتمرسين لسنين طويلة في القضاء، وان كنا نفضل ايضا ان تكون لديهم معرفة بفقه القانون الدستوري، على ان يكون تعيينهم بمراسيم ملكية باعتبارها الادوات التشريعية الصحيحة، بدلاً من الاوامر الملكية التي لا يجوز الطعن فيها، وبالتالي لا يوجد مجال لمناقشة اعمال المحكمة الدستورية من قبل مجلس النواب. وفي ضوء هذه الملاحظات، يبدو لنا ان المادة ١٠٦ من الدستور بشأن المحكمة الدستورية تحتاج الى ادخال تعديل دستوري عليها. إلاّ أن أي تعديل دستوري يتقدم به مجلس النواب، دون موافقة الحكومة عليه، سوف لن يكتب له النجاح وذلك بالنظر للقيود التي تتضمنها احكام المادتين ٩٢، ١٢٠ من الدستور السالف بيانها.

وبالرجوع الى نص المادة ١٠٣ من دستور سنة ١٩٧٣، فانه لا يتضمن نصا شبيها للفقرة الاخيرة من المادة ١٠٦ من دستور سنة ٢٠٠٢ بشأن حق رئيس الدولة في احالة مشروعات القوانين قبل اصدارها الى المحكمة الدستورية لاصدار قرار مسبق بشأن مدى مطابقتها للدستور، الامر الذي يحول المحكمة الدستورية الى مجرد جهة ادارية استشارية، خلافاً لاختصاص المحكمة الدستورية في فقه القانون الدستوري الذي يقوم اساساً على مبدأ الطعن في دستورية القوانين الصادرة والمنشورة والمطبقة فعلاً في البلاد، دون ان يتضمن هذا الاختصاص الرجوع الى المحكمة لاخذ رأيها في دستورية مشاريع قوانين اقرتها

السلطة التشريعية ولكنها لم تصدر ولم تنشر بعد. ولاهمية مبدأ الطعن في دستورية القوانين، فان الدول الديمقراطية العريقة والتي تطبق القانون الانجلو سكسوني، تعطي حق الطعن في

دستورية القوانين للافراد وللكافة مباشرة، امام المحاكم الاستئنافية العليا وأحياناً امام المحاكم العادية من الدرجات الدنيا، دون ضرورة لانشاء محكمة دستورية خاصة. وبهذه الطريقة المثالية تتحقق مصلحة الافراد، والمؤسسات عموما، في ممارسة حقهم مباشرة في الطعن امام المحاكم العادية في دستورية القوانين الصادرة التي تؤثر على جوهر الحق والحرية، وفقا لحكم المادة ٣١ من الدستور. ومن التطورات الدستورية على صعيد الدول التي تنتمي الى عالم الديمقراطيات العريقة ما نشاهده اليوم في بريطانيا وفي غيرها من دول الوحدة الاوربية التي أنشأت محكمة العدل الاوربية ومحكمة حقوق الانسان الاوربية، اذ بموجب ميثاقي هاتين المحكمتين، يحق للافراد وللهيئات والمؤسسات من دول الوحدة الاوربية، بان يطعنوا في الاحكام التي تصدرها محاكم دولهم امام هاتين المحكمتين. ويكون حكمهما ملزماً وواجب التطبيق في الدول التي ينتمي اليها هؤلاء الافراد او الهيئات او المؤسسات. وتتضمن هذه القضايا المرفوعة عادة امام هاتين المحكمتين الاوربيتين قضايا تتعلق بحقوق الانسان وبدستورية القوانين واللوائح الصادرة في الدولة المرفوعة ضدها هذه القضايا من مواطنيها انفسهم.

واذا كنا سنأخذ من دولة الكويت مثالاً يقتدى في مجال انشاء المحكمة الدستورية، فان نص المادة ١٧٣ من دستور الكويت مشابهة تماماً لنص المادة ١٠٣ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣. وقد صدر في الكويت تطبيقاً لهذا النص، القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣ بانشاء المحكمة الدستورية. ونبدي بشأن هذا القانون الملاحظات التالية:

<u>اولاً:</u> وسعت المادة الاولى من هذا القانون اختصاص المحكمة الدستورية ليشمل الفصل في دستورية القوانين واللوائح والمراسيم بقوانين وفي الطعون الخاصة بانتخاب اعضاء مجلس الامة او بصحة عضويتهم. إن النص على امكانية الطعن في المراسيم بقوانين يعني ان المراسيم بقوانين الصادرة فيما بين ادوار انعقاد المجلس التشريعي او اثناء فترة حله والتي لم تقم السلطة التنفيذية بعرضها على مجلس الامة لاقرارها او رفضها وفقاً للمادة (٧١) من دستور الكويت، يمكن الطعن فيها امام المحكمة الدستورية.

<u>ثانياً:</u> تؤكد المادة الثانية من القانون على ان المحكمة الدستورية تؤلف من خمسة مستشارين يختارهم المجلس الاعلى للقضاء بالاقتراع السري، كما يختار عضوين احتياطيين

من الكويتيين، ويصدر بتعيينهم مرسوم. ويلاحظ من هذا النص ان الجهة التي تختار قضاة المحكمة الدستورية هي المجلس الاعلى للقضاء، كما ان المرسوم الاميري، لا الامر الاميري، هو اداة التعيين لهؤلاء القضاة. وعليه، فان نص هذه المادة يمنع الاختيار او التعيين السياسي لقضاة هذه المحكمة.

ثالثاً: كما تنص الفقرة الاخيرة من هذه المادة على ان يقوم قضاة المحكمة الدستورية بعملهم بها الى جانب عملهم الاصلي بدائرة التمييز او محكمة الاستئناف. وعليه، فان هذا النص لا يجعل المحكمة الدستورية محكمة مستقلة عن محاكم القضاء العادي. كما ان هذه المحكمة لا تجتمع إلاّ بدعوة من رئيسها، كلما اقتضت الحاجة الى ذلك، وفقا لنص المادة الثالثة من قانون انشائها. وتبرر المذكرة التفسيرية لقانون المحكمة الدستورية لسنة ١٩٧٣، عدم الحاجة الى انشاء محكمة دستورية مستقلة في الكويت وذلك على اساس "ندرة القضايا المتوقع عرضها على هذه المحكمة" التي يبدو أنها لم تجتمع لنظر الطعون في دستورية القوانين والمراسيم بقوانين واللوائح إلاّ في حالات محدودة جداً منذ انشائها في سنة ١٩٧٣.

وما ينطبق على الكويت الغنية بمواردها المالية، يجب ان ينطبق على البحرين، من باب اولى، وذلك لندرة القضايا المرفوعة امام هذه المحكمة المستقلة في كادرها وميزانيتها عن منظومة المحاكم العادية الاخرى، والمكلفة جداً في مصروفاتها الباهظة. وهذا يؤكد لنا انه لا حاجة لوجود محكمة دستورية قائمة ومستقلة عن منظومة المحاكم العادية.

الاصلاح القضائي:

إن القضاء في البحرين يعاني من قلة القضاة من البحرينيين المؤهلين والاكفاء الذين يتمتعون بخبرة وممارسة قضائية طويلة في اصدار الاحكام المستندة الى حيثيات وأسباب قانونية صحيحة. لذلك، فاننا نجد ان الغالبية العظمى من قضاة المحاكم حالياً هم من المستشارين المصريين المؤهلين قضائياً ممن مارسوا مهنة القضاء وتدرجوا في مختلف المحاكم المصرية لمدد طويلة. ونرى ان على المجلس الاعلى للقضاء الذي ينص عليه المرسوم بقانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢ باصدار قانون السلطة القضائية، ان يباشر صلاحياته في اقتراح تعيين القضاة باستقلال تام عن السلطة التنفيذية التي غالبا ما تفضل تعيين حقوقيين من اختيارها لشغل المناصب القضائية، دون الاعتماد على خبرة وكفاءة الاشخاص المقترح تعيينهم، الامر الذي أدى الى تدني مستوى أداء بعض هؤلاء القضاة.

ونتيجة لذلك، فقد صدرت خلال السنوات الماضية التي سبقت إصدار ونشر دستور سنة ٢٠٠٢، بعض الاحكام الضعيفة التي تفتقر الى الصياغة القانونية المحكمة للاحكام القضائية المسببة والمعززة بالوقائع والادلة القانونية، ناهيك عن الاحكام القضائية الجنائية المجحفة وغير العادلة التي لم يراعَ فيها ابسط قواعد التحقيق والدفاع والتي صدرت بحق الافراد المحكوم عليهم خلال عهد قانون أمن الدولة لسنة ١٩٧٤ البغيض ومحكمة أمن الدولة سيئة السمعة. ولا يزال يعاني المحامون كثيراً من صدور بعض هذه الاحكام القضائية الضعيفة والمعيبة في اسلوبها وصياغة حيثياتها، ناهيك عن افتقارها الى أبسط قواعد اللغة العربية السليمة.

ويبدو انه لم يتم بعد تفعيل مهمة المجلس الاعلى للقضاء الذي أُنشيء لاول مرة بالمرسوم بقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٠، الا بعد صدور قانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢ الجديد الذي الغى المرسوم بقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧١ بشأن قانون تنظيم القضاء وتعديلاته. وقد انشأ هذا القانون الاخير آنذاك، بموجب الفصل الخامس منه، ما سُمي "باللجنة القضائية الاستشارية"، ولم ينشيء مجلساً اعلى للقضاء. ولكن هذا المجلس قد أُنشئ بداية بموجب المرسوم بقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٠ المعدل للمرسوم بقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧١ بشأن تنظيم القضاء. إلاّ ان المادة ٥٢ المعدلة من المرسوم بقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٠ قد حدَّت كثيراً من اختصاص المجلس الاعلى للقضاء وذلك بالنص على ان هذا المجلس لا يصدر قرارات واجبة التنفيذ، وانما يصدر توصيات تقدم الى وزير العدل والشئون الاسلامية الذي يترك له امر اتخاذ ما يراه من اجراءات بشأن تنفيذها. وهذا يعني ان تعيين القضاة وترقيتهم قد ظل كالسابق خاضعاً لقرارات السلطة التنفيذية، ممثلة بوزير العدل والشئون الاسلامية.

وبصدور قانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢، اصبح المجلس وفقاً للمادة ٧٠(ب) منه، مختصاً "باقتراح تعيين وترقية القضاة واعضاء النيابة العامة وكل ما يتعلق بشأنهم". كما ان المادة ٧٢ من هذا القانون تنص على ان "يتولى وزير العدل تنفيذ قرارات المجلس الاعلى للقضاء التي تحال اليه". ولكن مع ذلك، فان امر تعيين القضاة وترقيتهم لا ينضوي تحت نص هذه المادة الاخيرة، اذ انه محكوم بنص المادة ٧٠(ب) الذي يمنح المجلس مجرد حق "اقتراح تعيين وترقية القضاة واعضاء النيابة العامة، وكل ما يتعلق بشأنهم"، على ان يترك قرار تعيينهم وترقيتهم للسلطة التنفيذية. ويعيق مثل هذا النص استقلال القضاء التام عن

السلطة التنفيذية وفقاً لحكم المادة ٣٢ من الدستور بشأن استقلال السلطات الثلاث عن بعضها البعض. ذلك ان نص المادة ٧٠(ب) من هذا القانون لا يضمن التزام السلطة التنفيذية بتوصيات المجلس الاعلى للقضاء بشأن تعيين وترقية القضاة، ما دامت قرارات التعيين والترقية للقضاة هي بيد السلطة التنفيذية. كما اصبحت اداة تعيين القضاة جميعاً سواء في المحاكم الصغرى او العليا، هي الامر الملكي وذلك وفقاً لحكم المادة ٣٣(ح) من الدستور وحكم المادة ٢٤ من هذا القانون، بينما كان يتم في السابق تعيين قضاة المحاكم الصغرى بقرار من رئيس مجلس الوزراء. أما قضاة المحاكم العليا فكان يتم تعيينهم في السابق بمراسيم، بناء على توصيات وزير العدل. وتعتبر المراسيم هي الادوات التشريعية دستورياً في التعيينات القضائية والمدنية عموماً. إلاّ ان دستور سنة ٢٠٠٢ استبدلها بالاوامر الملكية. ولا يتفق هذا الاجراء مع نظام حكم المملكة الدستورية. ولكن يمكن القول عموماً، بان كل تلك التعيينات القضائية لم تأخذ بعين الاعتبار المعايير القضائية المطلوبة لتعيين القضاة فيما يتعلق بعنصري الخبرة والكفاءة التي يجب ان يتمتع بها المرشح لتولي منصبه القضائي، بداية، كقاض في المحكمة الصغرى. ويبدو أن تعيين القضاة البحرينيين من قبل السلطة التنفيذية غالبا ما ينحاز الى فئة او طائفة معينة من الحقوقيين، وبخاصة اولئك الذين ينتمون الى الاسرة الحاكمة، بالرغم من كونهم اقل خبرة وممارسة للاعمال القانونية من اقرانهم من الحقوقيين والمحامين المتمرسين في الاعمال القانونية التي تتطلبها مهنة القاضي. ومن هذا يتضح انه يوجد تمييز في تعيين القضاة من قبل السلطة التنفيذية التي تنحاز دائماً الى تعيين فئة معينة من الحقوقيين والمحامين دون الفئات الاخرى من الحقوقيين او المحامين الذين هم على درجة من الكفاءة والخبرة. ومع ذلك فانه حتى بعد صدور قانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢، فان بعض المحامين لا يزالون يبدون انتقاداتهم في هذا المجال قائلين إنه يوجد بعض المحامين البحرينيين من الذين يشهد لهم بالكفاءة والخبرة في ممارسة الاعمال القانونية لسنين طويلة، ولكن لم يعرض عليهم اي منصب قضائي، نظراً لانهم ينتمون الى فئة أو طائفة معينة دون اخرى من المجتمع. كما انه من الملاحظ ان السلطة القضائية قد أُضعفت الى حد كبير وذلك نتيجة لتعيين بعض القضاة من الموظفين في المحاكم الذين يمارسون اعمالاً ادارية وكتابية وذلك بحكم كونهم قد تمكنوا – خلال بعض سنوات من ممارستهم لاعمالهم الوظيفية – من نيل اجازات في الحقوق من كلية حقوق بيروت العربية وذلك عن طريق المراسلة. وكان يبدو ان السلطة التنفيذية تعطي الافضلية في التعيينات للمناصب

القضائية لبعض هذه الفئات من الموظفين في المحاكم وذلك على اساس انتماءاتهم الطائفية او القبلية، دون اعطاء أولوية في هذه التعيينات لمعايير المؤهلات العلمية والكفاءة والخبرة. ولكن قانون تنظيم القضاء لسنة ١٩٧١، بالرغم من عيوبه الكثيرة، فانه كان يشترط في المادة ٢٧ منه، على أن الشخص الحاصل على شهادة الحقوق المعتمدة، لا يعين قاضياً في المحاكم الصغرى، ما لم يكن قد لمضى اربع سنوات على الاقل في ممارسة الاعمال القانونية. وهذا النص يعني انه يجب ان يمارس المرشح لتولي المنصب القضائي، الاعمال القانونية لهذه المدة وذلك في مكتب احد المحامين المرخص لهم او في احدى للدوائر القانونية التابعة لوزارات الدولة او المؤسسات العامة. ولكن نص هذه المادة قد عدل فيما بعد، بناء على طلب من الوزير المختص، حيث انقصت مدة الخبرة في ممارسة الاعمال القانونية الى سنتين فقط وذلك بعد ادخال هذا التعديل على المادة ٢٧ من القانون، الامر الذي عجل في تعيينات قضائية سريعة لفئة معينة من فئات الحقوقيين المفضلين على غيرهم، بالرغم من ان بعض هؤلاء القضاة المختارين لاشخاصهم لم يكونوا على درجة كبيرة من الكفاءة والخبرة في الاعمال القانونية. هذا عدا ان البعض من هؤلاء الحقوقيين المختارين قد نالوا مؤهلاتهم الحقوقية بالمراسلة مع كليات حقوق خارجية، كما اسلفنا، وقضوا فترة سنتي الخبرة المطلوبة في بعض الاعمال المتعلقة ببعض الادارات والمصالح التي لا توجد لها صلة مباشرة بالاعمال القانونية الحقة. وقد كانت ادارة التوثيق بوزارة العدل، على سبيل المثال، احدى الادارات التي اختير منها بعض القضاة او بعض اعضاء النيابة العامة، مع ان هذه الادارة لا تتضمن أي عمل قانوني بالمعنى المفهوم من تعبير "العمل القانوني" الذي تنص عليه المادة ٢٧ من قانون تنظيم القضاء لسنة ١٩٧١. وقد ابقى قانون السلطة القضائية الجديد لسنة ٢٠٠٢، النص الخاص بتعيين القاضي في المحكمة الصغرى بعد سنتين من العمل القانوني. كما ان الحكومة اختارت تعيين قضاة من بعض الموظفين العاملين في بعض ادارات "البحث القانوني" بوزارات الدولة، الامر الذي ادى الى ضعف اداء هؤلاء القضاة غير المؤهلين للمناصب القضائية المعينين فيها.

ولمعالجة هذا الوضع الخاص بالقضاة البحرينيين، يجب وضع معايير خاصة يتم على اساسها تعيين القاضي. ومن هذه المعايير المؤهل الجامعي المعترف به عالمياً والخبرة والكفاءة والممارسة الفعلية للاعمال القانونية لمدة لا تقل عن اربع سنوات في احدى مكاتب

محاماة معروفة بكفاءتها وخبرتها، او في احدى الدوائر القانونية لوزارات الدولة او مؤسساتها العامة.

ويجب ان يحافظ المجلس الاعلى للقضاء الحالي على استقلاليته عن السلطة التنفيذية كما هو الوضع في الدول الديمقراطية العريقة، ليكون بذلك هو الذي يحتفظ بسلطة ترشيح وتعيين القضاة دون تدخل من السلطة التنفيذية في لختيار القضاة على اساس اعطاء الافضلية لبعض المرشحين دون غيرهم من الذين هم اكثر كفاءة وخبرة منهم، على ان تعطى الاولوية دائما لفئة المحامين العاملين من ذوي الخبرة والكفاءة والممارسة المستمرة للاعمال القانونية، وبشرط ان يكون مجال الترشيح والتعيين مفتوحاً لكل الفئات والطوائف من مختلف الحقوقيين والمحامين في البلاد دون تفريق او تمييز بينهم، إلاّ على اساس معايير المؤهل الجامعي – الذي يفضل ان لا يكون الحصول عليه عن طريق المراسلة – والخبرة والكفاءة والممارسة الفعلية للاعمال القانونية لمدة مناسبة.

كما يجب ان يخضع القضاة المرشحون لتولي العمل في الكادر القضائي لامتحان تحريري وشفوي تنظمه لجنة معينة من المجلس الاعلى للقضاء، على ان يتم الاعلان عن المناصب القضائية الشاغرة في الصحف المحلية. وذلك لتجنب التعيين الانتقائي لهذه المناصب الحساسة. وعندما تعلن نتائج الفائزين في الامتحان لاحدى المناصب القضائية، يجب تعيين القاضي بداية في المحكمة الصغرى على ان يشترك معه قاض او مستشار ممارس لمهنة القضاء في الدولة. ويستحسن ان يكون التعيين بداية في درجة مساعد قاضي، ليقضي فترة سنتي تدريب قبل تعيينه قاضياً مؤهلاً ليكون بمقدوره ان يصدر الاحكام المدروسة والمستندة الى الاسباب الصحيحة التي تناسب وقائع الدعوى. هذا مع العلم انه يجدر بالحكومة اعادة مراجعة المادة ٢٢ من قانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢ على اساس زيادة عدد سنوات ممارسة المحامي المؤهل للاعمال القانونية الى اربع سنوات بدلاً من سنتين.

كما يجب ان ينشأ في البحرين معهد قضائي لتدريب المحامين لتولي المناصب القضائية، على ان يمنح هذا المعهد للدارسين من الحقوقيين والمحامين المؤهلين دبلوما في القضاء مدته سنة او اكثر حسب برنامج المواد التي تدرس في هذا المعهد. وفي هذه الحالة، فان من يحصل على الدبلوم في القضاء، يجب ان يعفى من نصف مدة التدريب لمدة اربع سنوات المطلوبة، بموجب قانون السلطة القضائية وذلك على افتراض ان المادة ٢٢ من

قانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢ بشأن فترة تدريب المحامي المؤهل، ستعدل، حسب اقتراحنا، وذلك برفع فترة التدريب القانوني للمحامي المؤهل من سنتين الى اربع سنوات.

ولا شك في ان على القاضي ان يُحسِّن اَداءَه دائما بالقراءات المستمرة وبالابحاث القانونية اللازمة والمتجددة ليكتسب بذلك ملكة القدرة القانونية بشأن امكانية صياغة الاحكام القضائية الصحيحة المسببة جيداً والمستندة الى الوقائع الصحيحة للدعوى والمكتوبة بلغة عربية سليمة.

ويتناول الباب الثالث من قانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢ الاحكام اللازمة بشأن تعيين القضاة وترقيتهم (الفصل الاول) وواجبات القضاة (الفصل الثاني) وحصانة القضاة واسباب انتهاء ولايتهم ومساءلتهم (الفصل الثالث). كما يتناول الفصل الرابع من هذا الباب، بما فيه الكفاية، مسألة التفتيش القضائي الذي هو جدير بالتطبيق على القضاة عموماً لتتم المراقبة القضائية دائما على سلوك القضاة وتصرفاتهم الشخصية التي قد لا تتناسب وشرف مهنة القضاء التي يمارسونها. لذلك يمكن محاكمة القاضي امام مجلس تأديبي او اقالته في الحالات الخاصة التي يثبت فيها سوء سلوكه او تدني مستوى ادائه. ولا يبدو أن هذا الفصل الخاص بالتفتيش القضائي قد بدئ بتفعيله بالشكل المطلوب وفقاً للقانون. أما الباب الخامس من القانون، فتنص المادة ٦٩ منه على ان يشكل المجلس الاعلى للقضاء برئاسة الملك ومن عضوية كل من رئيس محكمة التمييز والنائب العام، ورئيس محكمة الاستئناف العليا المدنية، واقدم وكيلين في محكمة الاستئناف العليا المدنية ورئيس كل من محكمتي الاستئناف العليا الشرعية السنية والجعفرية، ورئيس المحكمة الكبرى المدنية. وقد أناب الملك وفقا للامر الملكي رقم (٤٤) لسنة ٢٠٠٢، رئيس محكمة التمييز (وهو احد قضاة المحاكم الذين ينتمون للاسرة الحاكمة) بان يرأس المجلس الاعلى للقضاء في حالة تغيب الملك عن رئاسته. والجدير بالذكر أن رئاسة الملك للمجلس الاعلى للقضاء يقررها نص المادة ٣٣(ح) من الدستور الجديد. ولا نرى ان فقه القانون الدستوري يؤيد وضع مثل هذا النص في دستور دولة يقوم فيها نظام الحكم على اساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها وذلك وفقاً لحكم المادة ٣٢ من دستور سنة ٢٠٠٢. ذلك لان الملك وفقا للمادة ٣٢(ب)، يتولى السلطة التنفيذية ويتولى السلطة التشريعية مع المجلس الوطني، بينما تصدر الاحكام القضائية باسم الملك. وهذا امر يختلف كلياً عن رئاسة المجلس الاعلى للقضاء الذي يجب ان يكون مستقلاً عن أي تدخل من السلطة التنفيذية. أما النص في المادة ٣٣(أ) من

الدستور على ان "الملك رأس الدولة"، فان هذا لا يعني سوى أن الملك هو رمز الدولة "والممثل الاسمى لها" وهو الذي تصدر العملة باسمه.

كما انه لا يجب الانجرار وراء التفسير الخاطيء لهذا النص وذلك بالقول بان الملك يرأس السلطات الثلاث بما في ذلك السلطة القضائية، لان هذا القول يتعارض مع نظام حكم المملكة الدستورية الديمقراطية وكذلك مع نص الفقرتين (أ)، (ب) من المادة ٣٢ من الدستور. واذ تؤكد الفقرة (أ) من هذه المادة استقلال السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها، تبين الفقرة (ب) منها بان علاقة رئيس الدولة بالسلطة القضائية تنحصر في صدور الاحكام القضائية باسمه. لذلك، فان نص المادة ٣٣(ح) من الدستور على ان يرأس الملك المجلس الاعلى للقضاء هو نص يتعارض مع الفقرة (ب) من المادة ٣٢ من الدستور التي تنص على ان الملك يتولى السلطة التشريعية مع المجلس الوطني وفقاً للدستور، كما يتولى السلطة التنفيذية مع مجلس الوزراء والوزراء، "وباسمه تصدر الاحكام القضائية، وذلك كله وفقاً لاحكام الدستور".

إن النص على صدور الاحكام القضائية باسم رئيس الدولة يختلف في معناه ومرماه عن رئاسته لمجلس القضاء الذي يجب ان يكون مستقلاً استقلالاً تاماً عن السلطة التنفيذية. ولا يوجد مثيل لحكم الفقرة (ح) من المادة ٣٣ من دستور سنة ٢٠٠٢ سواء في دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ أو في دستور قطر لسنة ٢٠٠٤ او في دستور الكويت لسنة ١٩٦٢. ويبدو ان نص الفقرة (ح) من المادة ٣٣ قد اخضع السلطة القضائية تحت سيطرة السلطة التنفيذية وذلك بالمخالفة لحكم المادة ٣٢ من الدستور السالف بيانها. كما ان خطورة هذا النص قد تكمن في حرمان السلطة التشريعية من مناقشة السياسة العامة للمجلس الاعلى للقضاء وللسلطة القضائية عموماً فيما يتعلق بالتعيينات والترقيات القضائية والتفتيش القضائي والميزانية الخاصة بها، وعموماً مناقشة السياسة العامة لحسن ادارة العدالة في المملكة.

هذا عدا أنه يبدو أن البحرين لا تزال تنفرد من بين الامارات الخليجية الاخرى في الاستمرار في سياسة تعيين بعض القِضاة ورؤساء المحاكم من افراد الاسرة الحاكمة الحقوقيين، الامر الذي يتعارض مع المبادئ الدستورية التي يقوم عليها نظام الحكم الملكي الدستوري.

الفصل الثاني

التطورات الدستورية والقضائية في دولة قطر

اولاً: النظام الدستوري والقضائي قبل سنة ١٩٧٠:

على صعيد النظام الاداري، لم يكن يوجد في قطر قبل عام ١٩٤٩ تنظيم اداري حديث مشابه للتنظيم الاداري الموجود في البحرين خلال الثلاثينات. ولكن بعد تعيين الحاكم مستشارا ماليا بريطانيا في حكومته في عام ١٩٥٠ بعد اكتشاف النفط بكميات تجارية، بدأ تنظيم الجهاز الاداري الحديث الذي تطور كثيراً خلال الستينات نتيجة لنمو الموارد المالية من النفط. ولكن نظام الحكم في قطر قبل عام ١٩٧٠ ظل مركزيا مطلقا يعتمد مباشرة على الحاكم الذي كان يباشر سلطاته التشريعية والتنفيذية بواسطة دائرة المستشارية. وقد كان الحاكم يفصل بنفسه – او عن طريق المحكمة الشرعية – في القضايا المدنية والتجارية بين المواطنين، وفقاً لاحكام الشريعة الاسلامية حسبما يفسرها القضاة الشرعيون.

أما على صعيد النظام الدستوري، فانه لم يكن لقطر دستور مدون قبل سنة ١٩٧٠. كذلك لم تكن توجد لها مؤسسات كهيئات تشريعية نيابية او منتخبة. وكان حاكم قطر يمارس حكماً وراثياً مطلقا، اذ كان يحتفظ بالسلطتين التنفيذية والتشريعية معا. كما كان يمارس القضاء بصورة شخصية وعن طريق الاسرة الحاكمة التي كانت تتولى القضاء بين المواطنين بالمشاركة مع المحاكم الشرعية التي كانت تصدر الاحكام وفقاً للشريعة الاسلامية.

ولكن بتاريخ ٢ ابريل ١٩٧٠، اصبح لحكومة قطر دستور مكتوب سمي بِـ "النظام الاساسي المؤقت". ولكن لم تطبق احكام هذا الدستور تطبيقا كاملاً، الامر الذي دعا الامير الى الاعلان عن دستور جديد سمي "النظام الاساسي المؤقت المعدل" الذي اصدره بتاريخ ١٩ ابريل ١٩٧٢ والذي ظل معمولاً به لمدة تقارب للثلاثين سنة. وقد نص هذا النظام

الاساسي على ان الهدف من اصداره هو تطبيقه خلال فترة انتقالية ريثما يتم اقرار واصدار دستور دائم بصورة نهائية. ويبدو ان هذا الدستور المسمى "بالنظام الاساسي المؤقت المعدل" يفصل، لاول مرة في تاريخ قطر القضائي، السلطة القضائية عن سلطة الامير المباشرة عليها، اذ تنص المادة ١٩ منه على ان "السلطة القضائية تتولاها المحاكم التي تصدر احكامها باسم الامير في حدود هذا النظام الاساسي ووفق القانون". اما الامير فقد ظل يحتفظ بالسلطتين التنفيذية والتشريعية معاً. اذ تنص المادة ١٧ من هذا النظام الاساسي المؤقت على ان الامير " يصدر القوانين بناء على اقتراح مجلس الوزراء وبعد اخذ مشورة مجلس الشورى على الوجه المبين في هذا النظام الاساسي". كما تنص المادة ١٨ من النظام الاساسي على ان السلطة التنفيذية يتولاها الامير بمعاونة مجلس الوزراء.....". وتحدد المادة ٤٠ من النظام الاساسي الصفة الاستشارية لمجلس الشورى المؤلف من ٢٠ عضوا يعينهم الامير، إذ تنص على ان مجلس الشورى "يعبر عن رأيه في شكل توصيات". أما الفصل الخامس من الباب الرابع من هذا النظام الاساسي فيتطرق للقضاء. وتنص المادة ٦٥ منه على ان "القضاة مستقلون في اداء اختصاصاتهم، ولا يجوز لاية جهة التدخل في سير العدالة. كما تنص المادة ٦٦ من النظام الاساسي المؤقت على ان يعين القانون النظام القضائي العام للدولة...".

وفيما يتعلق بالنظام القضائي، فقد كان الجهاز القضائي في قطر قبل عام ١٩٧١ ينقصه التنظيم. إذ لم يكن في السابق يوجد تمييز واضح بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية للحاكم الذي كانت له سلطة مزدوجة في سن القوانين عن طريق المراسيم والبت في بعض المنازعات التي تنظر في المحاكم، وذلك في الوقت الذي لم تكن توجد في قطر محاكم مدنية نظامية بالمعنى الحديث. كما كان اثر قضاة الشرع ومحاكمهم الشرعية، التي كانت تبت في القضايا المدنية والجزائية، سائدا. ولكن النظام الاساسي المؤقت المعدل الصادر بتاريخ ١٩ ابريل ١٩٧٢ قد جدد النظام القضائي الى حد ما وذلك بالنص صراحة على استقلال القضاء وعلى فصل القضاء عن نفوذ السلطة التنفيذية. وقد بينا اعلاه احكام مواد النظام الاساسي الخاصة باستقلال القضاء. ويمكن القول عموما انه كانت توجد في قطر قبل عام ١٩٧١ ثلاثة انواع من المحاكم هي:

أ) **محاكم قطر المدنية**: كان اختصاص هذه المحاكم النظر في قضايا متنوعة معينة على وجه الاستعجال، وذلك على اساس المبدأ التقليدي الخاص بتطبيق "العدالة والانصاف والضمير الحي" في الامور التي لم تكن تخضع لتنظيم قانوني محدد نظراً لعدم صدور قانون

بشأن تلك الامور. ولكن بعد اصدار الامير لبعض القوانين المدنية والجنائية وقوانين الاجراءات المدنية والجزائية وغيرها خلال السنوات ١٩٦٢-١٩٧١، فقد امتد اختصاص هذه المحاكم ليشمل جميع القضايا المدنية والجزائية والتجارية والعمالية التي ترفع اليها. كما سبق هذه الفترة صدور اول قانون حديث بشأن الشركات المساهمة وهو القانون رقم (٣) لسنة ١٩٦١.

ب) **محكمة المرور والعمل:** كانت هذه المحكمة اكثر المحاكم تنظيما في قطر. وقد تأسست سنة ١٩٦٢. بعد صدور قانون العمل لسنة ١٩٦٢. ويرأس هذه المحكمة قاضي مؤهل قانونيا، وهي تنظر في قضايا المرور والعمل.

ج) **المحكمة الشرعية:** وكانت في الاصل، ومنذ فترة طويلة قبل استقلال قطر، المحكمة الوحيدة في قطر. وكانت تتمتع بصلاحيات كاملة في جميع القضايا المدنية والجزائية على المواطنين القطريين وبعض المسلمين المقيمين في قطر الذين يحملون جنسيات اجنبية. ولكن منذ سنة ١٩٦٢، ادى تزايد عدد التشريعات المدنية في قطر – التي اشرف على اصدارها خبير قانوني مصري عين مستشاراً للحاكم – الى تحديد تدريجي للصلاحيات العامة للمحكمة الشرعية لان هذه التشريعات كثيراً ما نصت بصراحة على الفصل في الخصومات اما عن طريق اجراءات التحكيم او امام محاكم انشئت خصيصا لذلك. فضلاً عن ذلك، فان المحكمة الشرعية التي تستند الى المذهب الحنبلي في الاسلام كانت تحتفظ في العادة ببعض الصلاحيات العامة في بعض القضايا الجزائية التعزيرية. ولكن منذ عام ١٩٧١ وبصدور القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧١ بنظام المحاكم العدلية، انتقلت هذه الصلاحيات الى المحاكم المدنية كما سبق شرحه. ولكن ظل اختصاص المحكمة الشرعية محصورا بصورة اساسية في نظر جميع قضايا العائلة والاحوال الشخصية. ويصدر قضاة هذه المحكمة احكامهم في هذا الشأن، طبقاً لتعاليم القرآن الكريم او الحديث ومبادئ الفقه الاسلامي على العموم، وبخاصة الفقه الحنبلي.

وبالاضافة الى المحاكم الوارد ذكرها آنفا، فقد كانت غرفة تجارة وصناعة قطر تلعب دوراً نشطاً في التسوية الودية لبعض الخصومات التجارية التي تحال اليها من المحكمة التي تقوم بدورها بتنفيذ قرارات الغرفة في هذه الامور.

إنهاء الاختصاص القضائي لبريطانيا في قطر:

بموجب اتفاقيات سابقة مع امير قطر والتي تعود الى الربع الاول من القرن الماضي، احتفظت الحكومة البريطانية بصلاحية ممارسة السلطة القضائية في شبه جزيرة قطر عن طريق انشاء محاكم بريطانية بدائرة الوكيل السياسي البريطاني في الدوحة وذلك للنظر في الدعاوى الخاصة بالمواطنين البريطانيين ومواطني الدول الاجنبية الاخرى الذين كانوا لا يخضعون للمحاكم الوطنية القطرية. كما ان المحاكم القطرية قد حدد اختصاصها في النظر في القضايا التي تتعلق بالمواطنين القطريين ومواطني بلدان الخليج المجاورة لقطر والتي كانت خاضعة، شأنها شأن قطر، لنظام الحماية البريطانية وذلك قبل استقلال هذه البلدان جميعاً في اواخر سنة ١٩٧١. وقد خُولت المحاكم البريطانية في قطر ممارسة سلطتها القضائية بموجب الامر الملكي **(Order in Council)** الصادر من الحكومة البريطانية والخاص بقطر وذلك في سنة ١٩٣٩. وكان الاختصاص القضائي البريطاني في قطر في الاصل يشمل جميع الاشخاص ما عدا القطريين. ولكن خلال السنوات العشر الاخيرة قبل استقلال قطر في سنة ١٩٧١، اتبعت الحكومة البريطانية عملية تدريجية في نقل الصلاحية القضائية الى السلطات القضائية القطرية فيما يتعلق بفئات معينة من الاجانب ومنهم مواطنو الاقطار العربية والاسلامية. وقد زادت عملية النقل التدريجي للصلاحية الى المحاكم القطرية فيما يتعلق بالاجانب، من صلاحيات هذه المحاكم بصورة تدريجية خلال الفترة التي سبقت استقلال قطر في ٢ سبتمبر ١٩٧١. غير ان الخطوة النهائية نحو التخلي الكامل عن الصلاحية القضائية البريطانية الخارجية قد اتخذت في ٣١ اغسطس ١٩٧١. عندما ابرم حاكم قطر مع الحكومة البريطانية في ذلك التاريخ، اتفاقية تقضي بانهاء هذا الاختصاص القضائي البريطاني في قطر فيما يتعلق بنظر المحاكم البريطانية في الدوحة في الدعاوى الخاصة بالبريطانيين وغيرهم من الاجانب من غير العرب والمسلمين المقيمين في قطر. وبناء على ذلك، فقد اصبحت المحاكم القطرية، منذ ذلك التاريخ، تتمتع بصلاحيات كاملة في الامور المدنية والجزائية على جميع الاجانب القاطنين في قطر، دون تمييز.

ثانياً: النظام الدستوري والقضائي الجديد لدولة قطر:

الدستور الدائم لدولة قطر لسنة ٢٠٠٤:

لقد اصدر أمير دولة قطر بتاريخ ٨ يونيه ٢٠٠٤ دستوراً جديداً لقطر سُمي "الدستور الدائم لدولة قطر". وقد الغى هذا الدستور النظام الاساسي المؤقت المعدل الصادر بتاريخ ١٩ إبريل ١٩٧٢ وذلك بموجب المادة ١٥٠ منه. وتنص المادة ١٤١ من الدستور الدائم على ان يصدر الامير هذا الدستور ويعمل به من اليوم التالي لتاريخ نشره في الجريدة الرسمية. وقد اجل تاريخ تطبيق هذا الدستور الى ٩ يونيه ٢٠٠٥ وذلك تمهيداً لاصدار القوانين والتشريعات التي يتطلب العمل بالدستور انجازها لمواكبة مرحلة ما بعد الدستور، حسبما جاء في الاعلان عن هذا الدستور رسمياً.

ويبدو من هذا الدستور الدائم انه وضع بارادة اميرية، فهو دستور منحة، إذ لم يقره مجلس تأسيسي منتخب من الشعب. وكان الامير قد كلف لجنة معينة من قبله – تضم بعض الوزراء وغيرهم من المسئولين والمواطنين – باعداد مسودة دستور دائم. وقد استعانت هذه اللجنة بخبير دستوري مصري لوضعه. إلاّ ان اللجنة المعينة قد استغرقت نحو سنتين لوضعه. ولا يبدو ان الشعب القطري قد اطلع على احكام هذا الدستور مسبقاً او ناقشها في مجلس منتخب وبشكل ديمقراطي. كما ان الصحافة ووسائل الاعلام القطرية لم تتداول او تناقش احكام هذا الدستور الذي وضع للاستفتاء الشعبي العام دون مراجعة او نقاش. وبطبيعة الحال، فقد صدرت الموافقة الشعبية على هذا الدستور الدائم في الاستفتاء الشعبي العام الذي اجري في قطر في العام الماضي. وتنص المادة ١٥٠ من هذا الدستور على ان الاحكام الخاصة بمجلس الشورى الحالي تبقى سارية المفعول الى ان يتم انتخاب مجلس الشورى الجديد وفقا لاحكام هذا الدستور. ولم تُجرَ الانتخابات لمجلس الشورى الجديد. ولكن يبدو ان هذه الانتخابات ستُجرى في فترة لاحقة بعد تاريخ تطبيق الدستور في ٩ يونيه ٢٠٠٥.

وتجدر الاشارة الى ان الدستور الدائم لدولة قطر لسنة ٢٠٠٤ الذي اعتمده أمير دولة قطر، هو ثمرة الاصلاحات السياسية والدستورية في نظام الحكم القطري التي جاء بها الامير الجديد بعد توليه مقاليد الحكم في عام ١٩٩٥. وقد سار الامير على هذا النهج

الاصلاحي لنظام الحكم في مختلف المجالات، مؤكداً في خطاب له امام مجلس الشورى المعين الحالي في نوفمبر ١٩٩٦ على اهمية الاستمرار في النهج الديمقراطي للحكم والمشاركة الشعبية في صنع القرار. وقد اعلن الامير هذه المشاركة الشعبية بداية حينما ابدى موافقته في عام ٢٠٠٣ على اجراء انتخاب اول مجلس بلدي شارك فيه، بالانتخاب والترشيح، الشعب القطري رجالاً ونساء، دون تفريق.

ويتضمن الفصل الثالث من الباب الرابع من هذا الدستور الاحكام الخاصة بمجلس الشورى. وتنص المادة ٧٧ من هذا الدستور على أن مجلس الشورى يتألف "من خمسة واربعين عضواً يتم انتخاب ثلاثين منهم عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، ويعين الامير الاعضاء الخمسة عشر الاخرين من الوزراء او غيرهم".

ويبدو ان هذا النص يحتفظ لمجلس الشورى بسلطة تشريعية ورقابية. كما انه يحتفظ للاعضاء المنتخبين بسلطة اقرار القوانين بالاغلبية المطلقة لاعضاء المجلس الذين يستطيعون ايضا، بحكم اغلبيتهم المطلقة، ان يدخلوا تعديلات على الدستور باغلبية ثلثي اعضاء المجلس المنتخبين، إذ ان الاعضاء المعينين يشكلون ثلث اعضاء المجلس المنتخبين.

وتؤكد المادة ٧٦ من هذا الدستور السلطة التشريعية والرقابية لمجلس الشورى بنصها على ان "يتولى مجلس الشورى سلطة التشريع، ويقر الموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على السلطة التنفيذية، وذلك على الوجه المبين في هذا الدستور".

ولكن توجد لنا ملاحظتان على السلطة الرقابية لمجلس الشورى. الملاحظة الاولى هي ان موضوع سحب الثقة من الوزير – بعد توجيه الاستجواب اليه – لا يتم الا بموافقة ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس، اذ لا يمكن سحب الثقة من الوزير في هذه الحالة بمجرد موافقة الاغلبية المطلقة لاعضاء المجلس على ذلك. والملاحظة الثانية هي ان هذا الدستور الدائم لا يتضمن نصاً بشأن موضوع طرح الثقة في رئيس مجلس الوزراء الذي تتضمنه دساتير بعض الدول العربية. هذا مع ملاحظة ان الدستور الكويتي والدستور البحريني يستبدل تعبير طرح الثقة في رئيس مجلس الوزراء بتعبير اخف هو "عدم امكان التعاون" مع رئيس مجلس الوزراء. ولكن توجد احكام تفصيلية في هذين الدستورين بشأن هذا الموضوع، لا نجد ضرورة لذكرها لغرض هذه الدراسة.

استقلال السلطة القضائية:

يتضمن الفصل الخامس من الباب الرابع من الدستور الدائم الاحكام الخاصة بالسلطة القضائية. وهذه الاحكام هي المبينة في المواد التالية:

تنص المادة ١٣٠ على ان السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها، وتصدر احكامها وفقاً للقانون".

وتؤكد المادة ١٣١ على ان "القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لاية جهة التدخل في القضايا او في سير العدالة".

وتنص المادة ١٣٤ على ان "القضاة غير قابلين للعزل إلا في الحالات التي يحددها القانون، كما يحدد القانون الاحكام الخاصة بهم وينظم مساءلتهم تأديبياً".

كما تؤكد المادة ١٣٥ على ان التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ويبين القانون اجراءات واوضاع ممارسة هذا الحق.

اما المادة ١٣٦ فتنص على انشاء النيابة العامة التي "تتولى الدعوى العمومية باسم المجتمع".

وتنص المادة ١٣٧ على انشاء مجلس اعلى للقضاء يشرف على حسن سير العمل في المحاكم والاجهزة المعاونة لها...".

كما تنص المادة ١٣٨ على تحديد "الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الادارية" وفقا للقانون الذي يبين "نظامها وكيفية ممارستها لعملها".

كما تنص المادة ١٤٠ على ان "يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح ويبين صلاحياتها وكيفية الطعن والاجراءات التي تتبع امامها، كما يبين القانون آثار الحكم بعدم الدستورية".

وتؤكد هذه الاحكام الدستورية بوضوح استقلال السلطة القضائية دون تدخل من السلطة التنفيذية في شئون القضاء، الامر الذي يشكل نقلة كبيرة وجريئة من وضع المحاكم والقضاء في قطر في الفترة السابقة على استقلال قطر في سنة ١٩٧١.

وفي مجال التعليق على هذه النصوص الدستورية الخاصة باستقلال السلطة القضائية، نود القول ان هذه الاحكام الدستورية هي مشابهة لمثيلاتها من الاحكام الدستورية في شأن استقلال القضاء والتي تتبناها دساتير الدول العربية ذات الانظمة الشمولية التي يتحكم فيها نظام الحزب الواحد. ولكن العبرة بالتطبيق الفعلي لهذه الاحكام الدستورية على ارض

الواقع في هذه البلدان التي تفتقر الى مؤسسات دستورية في ظل انظمة ديمقراطية تمثيلية حقة. وعليه، فانه في ظل هذه الحكومات العربية التي تسود وتسمو فيها السلطة التنفيذية على كل من السلطتين التشريعية والقضائية، لا يمكن للمواطن ان يفترض عدم تدخل السلطة التنفيذية في اعمال السلطتين الاخريين اللتين تعانيان من ضعف ادائهما المستمر نتيجة لكون مبدأ التعيين – جزئياً او كلياً – لا يزال يتحكم في تشكيلة عضوية المجالس التشريعية. كما ان السلطة القضائية تعاني من تدخل الحكومة في تعيين القضاة حسب معايير الولاء والانتماء للاسرة الحاكمة او القبيلة او الحزب الحاكم وذلك دون الاعتماد كلياً في تعيين القضاة على معايير المؤهلات القانونية والكفاءة والخبرة وعدم الانتماء الاسري او القبلي او الحزبي. وفي نظرنا، إن دولة المؤسسات واحترام القانون لا يمكن ان تسود إلا في ظل نظام ديمقراطي صحيح يضمن الاستقلال الحقيقي للسلطة التشريعية المنتخبة والسلطة القضائية من تدخل السلطة التنفيذية الحاكمة في اعمالهما.

وبالمقارنة مع وضع القضاء في الدول الديمقراطية العريقة، على سبيل المثال، نجد أن السلطة القضائية المستقلة في بريطانيا هي التي تعين قضاتها من المحامين الاكفاء والبارزين من ذوي الخبرة العريقة الذين يترافعون امام القضاء، وذلك دون تدخل من السلطة التنفيذية في تعيين هؤلاء القضاة. أما ملكة بريطانيا – التي هي مجرد رمز للمملكة المتحدة – فيقتصر دروها على اصدار المراسيم بتعيينات هؤلاء القضاة فحسب. أما في الولايات المتحدة، فان قضاة المحاكم الفدرالية وقضاة ثلث الولايات الامريكية، يعينون بموافقة احد مجلسي البرلمان المنتخب (الكونجرس)، كما ان ثلثي الولايات الاخرى يعين القضاة فيها عن طريق الانتخاب الشعبي المباشر، كما اشرنا الى ذلك سابقاً.

الاصلاح القضائي:

اما فيما يتعلق بالاصلاح القضائي، فقد صدر بتاريخ ١٢ اغسطس ٢٠٠٣ القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣ باصدار قانون السلطة القضائية لدولة قطر الذي الغى القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧١ بنظام المحاكم العدلية، وانشأ تنظيما جديداً للمحاكم يقوم على مبدأ استقلال القضاة واستقلال السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية. وتنص المادة ٤ من هذا القانون على ان تتكون المحاكم من محكمة تمييز ومحكمة استئناف ومحكمة ابتدائية على ان تختص كل محكمة بالمسائل التي ترفع اليها. كما تنص المواد ٦، ١٠، ١١ على ان تنشأ عدة دوائر لكل من محكمة التمييز ومحكمة الاستئناف والمحكمة الابتدائية.

وتنص المادة ٦ من القانون على ان يكون بمحكمة التمييز دوائر لنظر الطعون بالتمييز في الاحكام وبالاجراءات التي يحددها القانون. وتصدر الاحكام من خمسة اعضاء من القضاة. وتنص المادة ١٠ من القانون على ان يكون بمحكمة الاستئناف "دوائر لنظر الطعون الاستئنافية في قضايا الحدود والقصاص، والمواد الجنائية، والمواد المدنية والتجارية، والاحوال الشخصية، والتركات، والمنازعات الادارية وغيرها". وتصدر الاحكام من ثلاثة اعضاء من القضاة.

وتنص المادة ١١ من القانون على ان يكون بالمحكمة الابتدائية "دوائر لنظر قضايا الحدود والقصاص، والمواد الجنائية، والمواد المدنية والتجارية، والاحوال الشخصية، والتركات، والمنازعات الادارية وغيرها". وتصدر الاحكام من ثلاثة اعضاء من القضاة.

وتنص المادة ١٣ من القانون على انه ليس للمحاكم ان تنظر بطريقة مباشرة او غير مباشرة في اعمال السيادة ومسائل الجنسية. وهذا نص غريب ومطاط، إذ ان النص العام الخاص باعمال السيادة قد يساء استعماله وتفسيره، وخاصة في غياب مذكرة تفسيرية لهذا القانون.

اما النص الخاص بمسائل الجنسية، فهو نص لا مبرر له في ظل نظام ديمقراطي. إذ يبدو انه يمنع المحاكم القطرية من نظر المنازعات بين الافراد والدولة في مسائل الجنسية وذلك في الوقت الذي تؤكد فيه المبادئ الدستورية العامة حق الافراد في مقاضاة الدولة في القضايا المتعلقة بمنع اعطاء الجنسية للافراد المستحقين لها او سحبها منهم، لان حق تمتع الفرد بجنسية بلده الذي ينتمي اليه عن طريق السلالة او الولادة هو حق دستوري أصيل لا يجوز حرمان الفرد منه.

وبالرجوع الى الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٣، نجد ان المادة ٤١ من الدستور تكرس مبدأ الصفة الدستورية لمسائل الجنسية، اذ تنص على ان "الجنسية القطرية واحكامها يحددها القانون. وتكون لتلك الاحكام صفة دستورية" ولا شك ان المادة ١٣ من قانون السلطة القضائية تستند في شرعيتها الى نص المادة ٤١ من الدستور. ولا وجود لمثل هذا النص في دساتير الدول العربية الاخرى التي تترك تحديد الجنسية للقانون، دون ان تشترط ان تكون لهذا القانون "صفة دستورية". كما تنص هذه الدساتير على عدم امكانية اسقاط الجنسية من المواطن الا في حالة الخيانة العظمى والاحوال الاخرى التي يحددها القانون.

ولكن الجملة الاخرى من المادة ٤١ من الدستور تقيد هذا الحق بنصها على اصدار قانون "يبين اجراءات واوضاع ممارسة هذا الحق". وينسجم نص هذه المادة الدستورية ايضا مع حكم المادة ١٣ من قانون السلطة القضائية الذي ينزع عن المحاكم القطرية لختصاص النظر في مسائل الجنسية.

وتنص المادة ١٧ من هذا القانون، على ان يكون لكل محكمة جمعية عامة تنظر في الامور المتعلقة بتشكيل الدوائر وبتوزيع القضايا على الدوائر المختلفة وبتحديد عدد الجلسات ومواعيد انعقادها وبغير ذلك من الامور المتعلقة بحسن سير العدالة التي ينص عليها القانون.

وينظم الفصل الخامس من القانون في المواد ٢٢-٢٦، إنشاء المجلس الاعلى للقضاء وتحديد اختصاصاته فيما يتعلق بضمان تحقيق استقلال القضاء. ويختص المجلس الاعلى للقضاء، بصورة خاصة، "بإبداء الرأي في تعيين القضاة وترقيتهم ونقلهم وندبهم واعارتهم واحالتهم الى التقاعد وفقاً لاحكام القانون". كما يختص بدراسة واقتراح التشريعات الخاصة بتطوير القضاء. وتتضمن اختصاصاته ايضا "النظر في التظلمات المتعلقة بشئون القضاة".

أما الفصل السادس من هذا القانون الذي يشمل المواد ٢٧-٣٣، فانه يتضمن الاحكام الخاصة بالتعيين والترقية والاقدمية. وتتضمن المادة ٢٧ من القانون الشروط التي يجب ان تتوفر فيمن يتولى القضاء. وتشمل هذه الشروط ضرورة ان يكون الشخص المقترح تعيينه في وظيفة قضائية حاصلاً على المؤهل الجامعي وهي إجازة الحقوق او الشريعة والقانون او ما يعادلها من احدى الجامعات المعترف بها. اما المادة ٢٨ من القانون، فتشترط - بالاضافة الى الشروط المبينة في احكام المادة ٢٧- فيمن يعين قاضياً في المحكمة الابتدائية "ان يكون قد قضى في وظيفة مساعد قاض مدة لا تقل عن ثلاث سنوات، وان يجتاز بنجاح التدريب المقرر وفقاً لاحكام القانون رقم (٨) لسنة ٢٠٠١" بشأن إنشاء مركز الدراسات القانونية والقضائية. ووفقاً لاحكام هذه المادة لا يمكن ان يعين قاضي المحكمة الابتدائية قاضياً بمحكمة الاستئناف إلا بعد قضائه في المحكمة الابتدائية ١١ سنة. ولا يعين رئيساً لمحكمة الاستئناف إلا بعد قضائه ١١ سنة اخرى في هذه المحكمة. كما لا يعين قاضياً في محكمة التمييز إلا بعد قضائه خمس سنوات اخرى كرئيس لمحكمة الاستئناف. أما اذا اريد تعيين هذا القاضي نائباً لرئيس محكمة التمييز فانه يحتاج ان يبقى في هذه المحكمة خمس سنوات اخرى.

الفصل الثالث

مقارنة بين النظام القضائي لمملكة البحرين

والنظام القضائي لدولة قطر

بالمقارنة بين الاحكام الخاصة بتعيين القضاة في قطر وفقا للقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣ باصدار قانون السلطة القضائية مع ما يقابلها من احكام بشأن تعيين القضاة في البحرين وفقاً للمرسوم بقانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢ بشأن السلطة القضائية، نجد ان المادة ٢٢ من هذا القانون الاخير تنص في الفقرة (و) منها على ان التعيين في وظائف قضاة محكمة الاستئناف العليا، يكون لمن امضى مدة لا تقل عن عشر سنوات بالاشتغال في الاعمال القانونية او العلوم الشرعية. اما التعيين في وظائف قضاة المحكمة الكبرى، فيكون لمن امضى مدة ست سنوات بالاشتغال بتلك الاعمال. اما فيما يتعلق بالتعيين في وظائف قضاة المحاكم الصغرى، فان مدة الاشتغال بالاعمال القانونية ستنزل الى سنتين فقط. أما المدة المطلوبة لتعيين قضاة محكمة التمييز فينص عليها المرسوم بقانون رقم (٨) لسنة ١٩٨٩ الخاص باصدار قانون محكمة التمييز. وتنص المادة ٢ من هذا القانون على انه يشترط في تعيين رئيس محكمة التمييز ووكيلها وقضاتها ان يكون كل منهم "قد مضى على حصوله على درجة الليسانس او البكالوريوس في القانون ١٥ سنة امضاها بعمل قانوني او ان يكون قد عمل قاضيا في محكمة الاستئناف العليا لمدة اربع سنوات. وواضح من هذا النص أنه يطبق سنوات الخبرة على كل من رئيس المحكمة واعضائها وذلك دون تفريق باشتراط سنوات خبرة اكثر لرئيس المحكمة، كما هو الحال بالنسبة لاحكام قانون السلطة القضائية لقطر.

وبالمقارنة بين الاحكام والشروط الخاصة بتعيين القضاة وفقاً لقانون السلطة القضائية لقطر لسنة ٢٠٠٣ والاحكام والشروط الخاصة بتعيين القضاة وفقاً لقانون السلطة القضائية للبحرين لسنة ٢٠٠٢، نجد ان هذا القانون الاخير يتضمن شروطاً واحكاماً سهلة لتعيين القضاة البحرينيين في مختلف المحاكم المدنية والشرعية، الامر الذي ادى الى ضعف الاحكام القضائية على المستويين المدني والشرعي في البحرين نظراً لعدم خبرة وكفاءة هؤلاء القضاة الذين لم يمارسوا العمل القضائي والاعمال القانونية فترة طويلة كافية لتأهيلهم كقضاة اكفاء. هذا مع العلم ان إنشاء المحاكم العدلية في البحرين قد سبق إنشاء المحاكم العدلية في قطر بمدة طويلة، إذ بينا سابقا ان أول محكمة نظامية قد انشئت في البحرين في سنة ١٩٢٦. وقد صدر في البحرين في سنة ١٩٧١ المرسوم بقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧١ وتعديلاته بشأن تنظيم القضاء. ثم ادخلت على هذا المرسوم بقانون تعديلات جوهرية تضمنها المرسوم بقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٠ الذي أنشأ لاول مرة المجلس الاعلى للقضاء. وقد الغى المرسوم بقانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢ باصدار قانون السلطة القضائية المرسوم بقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧١ بشأن تنظيم القضاء وتعديلاته. أما فيما يتعلق بقطر، فقد صدر فيها القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧١ بنظام المحاكم العدلية. ثم صدر قانون السلطة القضائية رقم (٦) لسنة ١٩٩٩. وقد الغى قانون السلطة القضائية الحالي رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣ هذين القانونين السابقين.

وعموماً، يبدو لنا أن تدخل السلطة التنفيذية في تعيين القضاة من اعضاء الاسرة الحاكمة او من اعضاء بعض الاسر القريبة منها احياناً، دون الاخذ بعين الاعتبار معايير الكفاءة والخبرة المطلوبة في المرشحين لتولي المناصب القضائية، قد اسهم بشكل مباشر الى ضعف اداء هؤلاء القضاة النين يحتاجون دائماً الى اسناد ومساعدة زملائهم من المستشارين والقضاة المصريين المتمرسين في الاعمال القضائية. كما ان الاعراف في انظمة الحكم الملكي الدستوري لا تقِر كلياً تدخل السلطة التنفيذية في تعيين افراد من الاسر الحاكمة في مناصب قضائية ونلك لضمان الاستقلال التام للقضاء الذي تتبناه دساتيرها المكتوبة وغير المكتوبة. وقد تبين لنا ان العرف الجاري العمل عليه في خمس دول من الدول الست لمجلس التعاون الخليجي قد تجنب تعيين افراد من الاسر الحاكمة فيها في مناصب قضائية او تعيينهم كرؤساء لهذه المحاكم، ناهيك عن تعيينهم في

المجلس الاعلى للقضاء الذي يمثل قمة استقلال السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية. ولا شك في ان هذا العرف السائد في هذه الدول يصب في مصلحة الاستقلال التام للسلطة القضائية عن السلطة التنفيذية. ان المصلحة العامة تتطلب عدم تعيين اعضاء من الاسرة الحاكمة كقضاة او رؤساء محاكم لان انتماءهم العائلي المباشر لسلطة الحكم، يؤثر على سير العدالة واستقلال السلطة القضائية التي ينص عليها الدستور.

أما فيما يتعلق بنظام تعيين القضاة، فانه يبدو لنا أن نظام تعيين القاضي القطري في وظيفة مساعد قاض – لا صلاحية له بامضاء الحكم – لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات مع اشتراط اجتيازه بنجاح التدريب المقرر بمركز الدراسات القانونية والقضائية – المنشأ بالقانون رقم (٨) لسنة ٢٠٠١ – وذلك قبل تثبيته كقاض في المحكمة الابتدائية، هو نظام كفيل بمنح الخبرة الكافية لمساعد القاضي كضمان لتعيينه فيما بعد قاضياً في المحكمة الابتدائية التي تعادل المحكمة الصغرى في التنظيم القضائي البحريني. ولا يوجد مثل هذا النظام في البحرين. كما لا يتضمن المرسوم بقانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢ المطبق حالياً في البحرين مثل هذا التنظيم. ونرى انه اذا اريد النهوض بمستوى القضاة الوطنيين في البحرين، يجب اعادة النظر في المادة ٢٢ من قانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢ وذلك بتبني منصب "مساعد قاضي"، كما هو الحال في النظام القضائي القطري. كما يجب انشاء معهد التدريب القضائي لتدريب المحامين والحقوقيين المرشحين لتولي المناصب القضائية. كما يجب ايضا ان يُتبنى في البحرين نظام للاقدمية والترفيع للقضاة من المحكمة الدنيا الى المحكمة العليا مشابه لحكم المادتين ٢٧، ٢٨ السالف بيانهما من قانون السلطة القضائية لقطر لسنة ٢٠٠٣.

وفيما يتعلق بترقية القضاة على اساس الاقدمية، فان حكم المادة ٢٩ من هذا القانون القطري، يربط هذه الترقية للقضاة بصدور تقارير التفتيش القضائي على اعمال القضاة التي تحدد تقدير الكفاية الاخير للقاضي المرشح للترقية من المحكمة الدنيا الى المحكمة العليا وفقا لاحكام هذا القانون والقرارات المنفذة له. هذا مع العلم بانه لا تجوز الترقية للقاضي إلا بعد بقائه في الخدمة كقاض خلال المدد المقررة وفقا لاحكام المادة ٢٨ من هذا القانون القطري السالف بيانها. أما فيما يتعلق بالبحرين، فان قانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢ لا يتضمن تفصيلاً محكماً لنظام ترقيات القضاة مشابهاً لاحكام المادتين ٢٨، ٢٩ من قانون السلطة القضائية القطري لسنة ٢٠٠٣.

وفيما يتعلق بادوات الاصدار بشأن تعيين القضاة، بناء على ترشيح المجلس الاعلى للقضاء، فان المادة ٣٠ من قانون السلطة القضائية لقطر تشترط صدور أمر اميري بتعيين رئيس محكمة التمييز ويكون بدرجة وزير، على ان يعين باقي قضاة المحاكم جميعها بمرسوم بناء على اقتراح المجلس الاعلى للقضاء. ولا يوجد مبرر دستوري لتعيين رئيس محكمة التمييز بأمر أميري، استثناء من باقي قضاة المحاكم الذين يعينون بمرسوم يوقعه رئيس مجلس الوزراء بالاضافة الى توقيع الامير.

اما المادة ٢٤ من المرسوم بقانون السلطة القضائية للبحرين، فانها تشترط بان يعين كل القضاة، بدون تمييز، باوامر ملكية بناء على اقتراح من المجلس الاعلى للقضاء. ويعتمد هذا النص للمادة ٢٤ من القانون، على نص دستوري ملزم يتضمنه نص المادة ٣٣ (ح) من الدستور الذي يجري كالتالي:

"يرأس الملك المجلس الاعلى للقضاء، ويعين القضاة باوامر ملكية، بناء على اقتراح من المجلس الاعلى للقضاء".

وكما بينا سابقاً، لا يوجد مقابل لهذا النص الدستوري في المادة ٣٣ من دستور سنة ١٩٧٣، كما لم يجرِ العمل في انظمة الحكم الملكي الدستوري المطبقة في الديمقراطيات العريقة، بان يرأس رئيس الدولة – الذي هو رئيس السلطة التنفيذية وذاته مصونة لا تُمس – المجلس الاعلى للقضاء الذي هو جزء من السلطة القضائية التي يفترض فيها الاستقلال التام عن السلطة التنفيذية. وقد جرت التقاليد الدستورية على ان يعين قضاة المحاكم بمراسيم لا بأوامر ملكية. ذلك لان المراسيم – التي يوقعها رئيس مجلس الوزراء بجانب توقيع رئيس الدولة – هي الادوات التشريعية المطلوبة لتعيين القضاة وغيرهم من الموظفين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية في نظام الحكم الديمقراطي الدستوري.

وقد جرى العمل في السابق في البحرين – في ظل دستور سنة ١٩٧٣ – على ان يعين قضاة المحاكم العليا، بما في ذلك قضاة محكمة التمييز، بمراسيم أميرية. أما قضاة المحاكم الصغرى فقد كانوا يعينون بقرارات صادرة من رئيس مجلس الوزراء. والفرق بين المرسوم والامر، كأداة من ادوات التعيين، هو ان الاول يصدر بتوقيع رئيس الدولة، مرفقاً بتوقيع رئيس مجلس الوزراء الذي يمثل رئاسة الجهاز الاداري للسلطة التنفيذية.

ويعتبر المرسوم اداة تشريعية في درجة ادنى من القانون، ويكون بهذه الصفة، خاضعاً لرقابة البرلمان التشريعية كما يجوز الطعن فيه امام المحكمة الدستورية، بينما يختلف الامر بالنسبة للامر الملكي الذي يرتبط مباشرة بذات الملك التي هي مصونة لا تمس، ولا يعتبر الامر الاميري او الملكي اداة تشريعية. وهو، بالتالي، لا يخضع لرقابة البرلمان التشريعية. كما لا يمكن الطعن فيه.

وختاماً، نرى ان الافضلية للتعيين في المناصب القضائية يجب ان تعطى لفئة المحامين المؤهلين من ذوي الخبرة والتجربة الذين اجتازوا بنجاح تدريباً في احدى معاهد التدريب القضائية، على ان يكون التعيين خاضعاً لامتحان تحريري وشفهي وعلى اساس الخبرة والكفاءة للمحامي المرشح لهذا المنصب وذلك لضمان ان يشغل المحامي المناسب منصب القاضي المناسب، دون تفريق في التعيينات القضائية بين المواطنين على اساس الانتماءات الاسرية او القبلية او الطائفية. ويجب ان تكون التعيينات لشغل المناصب القضائية بناء على توصيات المجلس الاعلى للقضاء الذي تنص عليه المادة ١٣٧ من الدستور الدائم لقطر والمادة ١٠٥(د) من دستور البحرين لسنة ٢٠٠٢ على ان تتم التعيينات بناء على تلك التوصيات دون تمييز ودون تدخل مباشر او غير مباشر من السلطة التنفيذية في هذه التعيينات وذلك بتفضيل بعض المرشحين كقضاة على غيرهم وذلك على اساس قبلي او طائفي. وبذلك، يمكن ضمان الاستقلال التام للسلطة القضائية وفقاً للمادة ٣٣ من دستور البحرين والمادة ٦٠ من الدستور الدائم لقطر.

إن كتابة الاحكام القضائية يجب ان تستند الى وقائع الدعوى وان تتضمن شرحاً للاسباب والحيثيات، مستلهمة من مرافعات الاطراف في الدعوى. وهذا أمر لا يقوى عليه إلاّ القضاة المتمرسون الذين اكتسبوا الخبرة والكفاءة في كتابة الاحكام القضائية، نتيجة للقراءات المستمرة لكتب القانون واستلهام السوابق القضائية، ونتيجة للعمل الدؤوب المستمر في الابحاث القانونية التي تخلق لدى القاضي ملكة الثقافة القانونية الحقة التي تؤهله لكتابة الاحكام القضائية الصحيحة.

الباب الثالث

مقارنة بين دستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢

والدستور الدائم لدولة قطر لسنة ٢٠٠٤

مع الاستدلال بدستور دولة البحرين لسنة ١٩٧٣:

يتكون دستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢ من الابواب التالية:

الباب الاول ويتضمن الدولة، والباب الثاني ويتضمن المقومات الاساسية للمجتمع، والباب الثالث ويتضمن الحقوق والواجبات العامة، والباب الرابع ويتضمن السلطات، والباب الخامس ويتضمن الشئون المالية، والباب السادس ويتضمن الاحكام العامة والاحكام الختامية. ويتضمن الباب الرابع أربعة فصول هي: الفصل الاول ويتعلق بالملك، والفصل الثاني ويتعلق بالسلطة التنفيذية، والفصل الثالث ويتعلق بالسلطة التشريعية، والفصل الرابع ويتعلق بالسلطة القضائية.

أما الدستور الدائم لدولة قطر لسنة ٢٠٠٤ فيتكون من الابواب التالية:

الباب الاول ويتضمن الدولة واسس الحكم، والباب الثاني ويتضمن المقومات الاساسية للمجتمع، والباب الثالث ويتضمن الحقوق والواجبات العامة، والباب الرابع ويتضمن تنظيم السلطات الثلاث. ويتضمن هذا الباب الفصل الاول بشأن الاحكام العامة، والفصل الثاني بشأن الاميرواختصاصاته، والفصل الثالث بشأن السلطة التشريعية، والفصل الرابع بشأن السلطة التنفيذية، والفصل الخامس بشأن السلطة القضائية. أما الباب الخامس، فيتضمن الاحكام العامة.

ويتبين لنا من هذه الاحكام الدستورية الموزعة على الابواب السالف بيانها والتي يتضمنها كل من دستور البحرين لسنة ٢٠٠٢ والدستور الدائم لدولة قطر لسنة ٢٠٠٤، أنها مشابهة عموماً لغيرها من الاحكام الدستورية التي تتضمنها دساتير الدول العربية، وبخاصة فيما يتعلق بكيان الدولة سواء كان ملكياً وراثياً او جمهورياً انتخابياً، او فيما يتعلق بالمقومات الاساسية للمجتمع او بالحقوق والواجبات العامة التي هي عادة مستمدة من المواثيق الدولية لحقوق الانسان.

وبالمقارنة بين هذا الدستور الدائم لدولة قطر لسنة ٢٠٠٤ (الذي سنشير اليه بتعبير "دستور قطر") ودستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢ (والذي سنشير اليه بتعبير دستور البحرين)، يتبين لنا انه بالرغم من التشابه بين الدستورين في تنظيم الابواب والفصول

عموماً، إلاّ أن دستور قطر هو، من حيث الشكل، أقل تنظيماً من دستور البحرين فيما يتعلق بالابواب والفصول التي يتضمنها، كما أن دستور قطر لا يتضمن باباً خاصاً بالشئون المالية. اما الاحكام الخاصة بالميزانية العامة للدولة فلا يتناولها هذا الدستور تفصيلاً كما هو مبين في دستور البحرين. إلاّ ان هذا الدستور الاخير يعطي الاولوية من حيث التبويب للسلطة التنفيذية وذلك بتقديم الفصل الثاني من الباب الرابع الخاص بالسلطة التنفيذية، على السلطة التشريعة التي يتناولها في الفصل الثالث من الباب الرابع. كما يعطي هذا الدستور أولوية في التبويب لمجلس الشورى المعين على مجلس النواب المنتخب، إذ يتناول المجلس الاول تحت الفرع الاول من الفصل الثالث بينما يتناول المجلس الثاني تحت الفرع الثاني من هذا الفصل.

ومن الناحية الموضوعية، يمكن بيان أوجه الفروق والتشابه بين الدستورين فيما يلي:

١ ـ فيما يتعلق بالاحكام الخاصة بالسلطة التشريعية في دستور البحرين، يتناول الفصل الثالث من الباب الرابع من هذا الدستور احكام السلطة التشريعية كما يتناول الفصل الثالث من الباب الرابع من دستور قطر احكام السلطة التشريعية.

ويتولى السلطة التشريعية، وفقاً لدستور البحرين، مجلسان احدهما معين بأمر ملكي هو مجلس الشورى والثاني منتخب انتخاباً حراً مباشراً هو مجلس النواب. ويتكون اعضاء كل من المجلسين من ٤٠ عضوا على وجه التساوي.

وتنص المادة ٧٠ من دستور البحرين على انه "لا يصدر قانون إلا اذا اقره كل من مجلسي الشورى والنواب او المجلس الوطني بحسب الاحوال، وصدق عليه الملك".

وتنص المادة ٨٥ منه على انه عند اختلاف المجلسين على مشروع قانون مرتين، يجتمع المجلس الوطني برئاسة رئيس مجلس الشورى لبحث المواد المختلف عليها، ويشترط لقبول المشروع ان يصدر قرار المجلس الوطني باغلبية الاعضاء الحاضرين. وتنص المادة ٨٦ على انه "في جميع الحالات التي يتم فيها الموافقة على مشروع القانون، يقوم رئيس مجلس الشورى بإحالته الى رئيس مجلس الوزراء لرفعه الى الملك".

اما المادة ١٠٣ فتنص على انه "في غير الحالات التي يتطلب فيها الدستور اغلبية خاصة، لا تعتبر جلسات المجلس الوطني قانونية إلا بحضور اغلبية اعضاء كل من

المجلسين على حدة". اما قرارات المجلس فتصدر "باغلبية اصوات الحاضرين، ما عدا الرئيس الذي عليه ان يعطي صوت الترجيح عند تساوي الاصوات".

إن هذه المواد تحكم عملية اقرار واصدار القوانين من قبل مجلسي الشورى والنواب، او المجلس الوطني بحسب الاحوال. ونظراً لتساوي عدد اعضاء مجلس النواب المنتخبين (وهم ٤٠ عضواً) وعدد اعضاء مجلس الشورى المعينين (وهم ٤٠ عضواً)، وحيث ان مجلس الشورى المعين أعطي سلطة تشريعية كاملة وفقاً للاحكام المذكورة، وذلك خلافاً لاحكام الميثاق الذي اعتبر مجلس الشورى مجلساً استشارياً لابداء الرأي غير الملزم، فانه يترتب على هذه الصلاحيات التشريعية الممنوحة لمجلس الشورى، امكانية اصدار التشريعات باغلبية اعضاء مجلس الشورى الحاضرين بالرغم من معارضة اعضاء مجلس النواب لها. وذلك عن طريق المجلس الوطني الذي يجتمع وفقاً للمادة ٨٥ من الدستور، ويصدر قراراته باغلبية اصوات الحاضرين ما عدا الرئيس (وهو رئيس مجلس الشورى) الذي عليه ان "يعطي صوت الترجيح عند تساوي الاصوات".

ونتيجة لذلك، فان السلطة التشريعية الحقيقية الممثلة في مجلس النواب المنتخب، قد اصبحت سلطة ضعيفة ومقيدة بهذه الاحكام الدستورية التي تعطي الاولوية والاسبقية فيما يتعلق بسلطة التشريع لمجلس الشورى الذي يمثل حقيقة السلطة التنفيذية التي عينت اعضاءه ومنحتهم وفقا للاحكام الدستورية السالف بيانها سلطة تشريعية كاملة وامتيازات وحصانات تتنافى والمبادىء الديمقراطية المطبقة عادة في الممالك الدستورية العريقة.

هذا فيما يتعلق باختصاص مجلس النواب بشأن اصدار القوانين. اما فيما يتعلق باختصاصه بالتقدم باقتراح تعديل على الدستور، فان المادة ٩٢ من الدستور تعطي حق طلب اقتراح تعديل الدستور لخمسة عشر عضواً من مجلس الشورى او مجلس النواب، فاذا وافق أي من المجلسين على هذا الطلب من حيث المبدأ، فانه يشترط لنجاح هذا الطلب وفقاً للمادة ١٢٠ من الدستور، ان تتم الموافقة على التعديل باغلبية ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم كل من مجلس الشورى ومجلس النواب، وان يصدق الملك على هذا التعديل.

ان حكم هذه المادة لا يضمن نجاح أي اقتراح بتعديل الدستور مقدم من المجلس النيابي ما لم يضمن هذا الاقتراح تأييد اغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب بالاضافة

الى اغلبية ثلثي اعضاء مجلس الشورى. ومن الواضح ان هذا النص الدستوري يقيد حق مجلس النواب المنتخب في اجراء أي تعديل جزئي على الدستور وفقاً للمادة ١٢٠(أ) منه بدون حصول هذا التعديل المطلوب على موافقة مجلس الشورى المعين. كما ان أي تعديل لا ينفذ بدون موافقة الحكومة وتصديق الملك عليه. وتجدر الاشارة الى ان شرط تصديق الملك على التعديل الدستوري هو شرط الزامي لا يتم التعديل الدستوري – الذي يتخذ باغلبية خاصة – ما لم يتم التصديق الملكي عليه. ويتضمن كل من دستور سنة ١٩٧٣ ودستور الكويت ودستور قطر، كما سنرى لاحقا، نصاً مشابهاً لهذا النص دون استثناء. أما فيما يتعلق بسلطة اعضاء مجلس النواب في التقدم باقتراح بقانون وفقاً لحكم المادة ٩٢ من الدستور، فان حكم هذه المادة يقيد مثل هذا الحق وذلك باشتراطه على ان يقدم الاقتراح بقانون – الذي يجب ان يوافق عليه مجلس النواب من حيث المبدأ – الى الحكومة لتتولى وضعه "في صيغة مشروع قانون وتقديمه الى مجلس النواب في الدورة نفسها او في الدورة التي تليها". وهذا التأخير في تقديم اقتراح القانون الموافق عليه من مجلس النواب لدورة او دورتين يشكل تدخلاً من السلطة التنفيذية في اعمال التشريع التي هي من اختصاص السلطة التشريعية. كما ان حكم هذه المادة يعطي السلطة التنفيذية الحق في صياغة هذا الاقتراح بقانون في شكل مشروع قانون، في الوقت الذي كان يجب ان يتكفل بصياغة مشروع القانون مجلس النواب نفسه، دون تدخل من الحكومة.

٢ ــ اما فيما يتعلق بالاحكام الخاصة بالسلطة التشريعية في دستور قطر، فإن هذه الاحكام يتناولها الفصل الثالث من الباب الرابع من هذا الدستور. ويتولى السلطة التشريعية، وفقاً لدستور قطر، مجلس واحد هو مجلس الشورى.

وتنص المادة ٧٦ من هذا الدستور على ان يتولى مجلس الشورى سلطة التشريع، ويقر الموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على السلطة التنفيذية، وذلك على الوجه المبين في هذا الدستور. كما تنص المادة ٧٧ من الدستور على ان "يتألف مجلس الشورى من خمسة واربعين عضواً، يتم انتخاب ثلاثين منهم عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، ويعين الامير الاعضاء الخمسة عشر الاخرين من الوزراء او غيرهم".

ويتضح من هذا النص أن عدد الوزراء او غيرهم المعينين لا يتجاوز ثلث اعضاء مجلس الشورى المنتخب، الامر الذي يضمن صدور قرار من المجلس بالاغلبية

المطلقة للاعضاء الحاضرين، وفقاً لحكم المادة ١٠٠ من الدستور. أما في الحالات الاخرى التي تشترط فيها اغلبية خاصة، فانه يشترط لصدور قرار المجلس حصوله على اغلبية ثلثي اعضاء المجلس، ومن هذه الحالات الخاصة هي الحالة المنصوص عليها في المادة ١٤٤ من الدستور بشأن تقدم ثلث اعضاء مجلس الشورى بطلب ادخال تعديل على الدستور، إذ يشترط في هذه الحالة اتخاذ القرار بأغلبية ثلثي اعضاء المجلس، على ان هذا التعديل لا ينفذ إلاّ بعد التصديق عليه من الامير. ويبدو من هذا النص، من الناحية النظرية على الاقل، أنه يمكن ان يصدر قرار بتعديل الدستور باغلبية ثلثي اعضاء المجلس، أي على اساس حصول هذا التعديل على موافقة كل اعضاء المجلس الثلاثين المنتخبين، وذلك على افتراض ان الخمسة عشر عضواً من اعضاء المجلس المعينين سيعارضون اقرار التعديل المقدم بموافقة كل اعضاء المجلس المنتخبين. أما في حالة عدم إعتراض بعض اعضاء المجلس المعينين على مشروع تعديل الدستور، فانه لن توجد صعوبة في اقرار التعديل الدستوري المطلوب وفقاً لحكم هذه المادة. ونتيجة لذلك، فانه بالمقارنة بين احكام المواد ٧٠، ٨٥، ٨٦، ٩٢، ١٠٣، ١٢٠ من دستور البحرين لسنة ٢٠٠٢ والمواد ٧٦، ٧٧، ١٠٠، ١٤٤ من دستور قطر، نجد انه في الوقت الذي تضع احكام مواد دستور البحرين السالف بيانها العراقيل والقيود الدستورية امام مجلس النواب المنتخب بشأن اقرار واصدار مشاريع قوانين او اجراء تعديلات دستورية لا تنال موافقة الحكومة ومجلس الشورى المعين، فان احكام المواد التي يتضمنها دستور قطر المبينة اعلاه، لا تغلق الباب امام السلطة التشريعية لمجلس الشورى القطري، بل إنها، على العكس من ذلك، تسهل عملية التشريع وكذلك عملية اجراء تعديلات دستورية دونما اعاقة او تدخل من السلطة التنفيذية، ممثلة في الاعضاء الخمسة عشر المعينين في مجلس الشورى. ومع ذلك، تجدر الاشارة الى انه يبدو من نص المادة ١٤٨ من دستور قطر بان طلب ادخال تعديل على الدستور لا يجوز "قبل مضي عشر سنوات من تاريخ العمل به". أما دستور البحرين الحالي فلا يتضمن حكماً بشأن تحديد مدة لا يجوز خلالها طلب ادخال تعديل على الدستور وذلك خلافاً لدستور سنة ١٩٧٣ الذي تنص الفقرة (و) من المادة الاولى منه على انه "لا يجوز اقتراح تعديله قبل مضي خمس سنوات على العمل به". وكان لهذا النص مقتضى آنذاك نظراً لضرورة استقرار الاحكام الدستورية التي ادخلت تعديلات جوهرية على نظام الحكم الوراثي المطلق الذي تحول الى نظام حكم الامارة الدستورية. ويوجد

شبيه لهذا النص في دستور الكويت وهو نص المادة ١٧٤ من هذا الدستور التي تشترط لتعديله مضي خمس سنوات على تاريخ العمل به.

٣ ــ إنه في الوقت الذي ينص فيه دستور البحرين في الفقرة (د) من المادة الاولى على ان "نظامِ الحكم في مملكة البحرين ديمقراطي، السيادة فيه للشعب مصدر السلطات جميعاً"، إلاّ ان المادة ٢ من من دستور قطر تكتفي بالنص على ان "تمارس الدولة سيادتها على اقليمها..". وعليه، فان السيادة، وفق هذه المادة، هي للاقليم، ولا خلاف في ذلك. ولكن وجود نص دستوريٍ يؤكد ارتباط السيادة بالشعب، باعتباره مصدر السلطات جميعاً، له معنى آخر في فقه القانون الدستوري. ولكن يبدو أن دستور قطر قد تحاشى ذكر ارتباط السيادة بالشعب بدلاً من الاقليم.

وبمقتضى هذا النص، تكون السيادة للدولة باعتبارها شخصاً معنوياً، ولا يوجد في هذه المادة او في غيرها من المواد الدستورية نص صريح يؤكد على ان "نظام الحكم ديمقراطي السيادة فيه للشعب مصدر السلطات جميعاً"، كما هو واضح من نص الفقرة (د) من المادة الاولى من دستور البحرين، الا ان المادة الاولى من دستور قطر تبين ان نظام الحكم ديمقراطي. كما ان الباب الرابع من الدستور بشأن تنظيم السلطات، يتضمن المادة ٥٩ التي تنص على ان "الشعب مصدر السلطات". ونلاحظ على هذه المادة اولاً انها في غيرِ موضعها، إذ يجب ان تكون جزءاً من الباب الاول بشأن الدولة ونظام الحكم. وثانياً، إن هذه المادة إذ تتضمن النص على ان الشعب مصدر السلطات، وليس السلطات جميعاً، إلاّ انها لا تعتبره مصدر السيادة ايضا في هذا النظام الدستوري الديمقراطي الجديد.

٤ ــ تنص المادة ٤١ من دستور قطر على ان "الجنسية القطرية واحكامها يحددها القانون، وتكون لتلك الاحكام صفة دستورية".

وهذا نص غريب لا وجود له في دستور البحرين او في أي من الدساتير العربية الاخرى حسب علمنا، إذ لا نرى مبرراً في اسباغ الصفة الدستورية بموجب نص هذه المادة على القانون الصادر بشأن تحديد الجنسية القطرية.

وقد أكدت فعلاً المادة ١٣ من قانون السلطة القضائية لقطر لسنة ٢٠٠٣ هذا الحكم الدستوري بنصها على ان "ليس للمحاكم القطرية ان تنظر بطريقة مباشرة او غير مباشرة في اعمال السيادة ومسائل الجنسية".

٥ ـــ تنص المادة ٤٤ من دستور قطر على ان "حق المواطنين في التجمع مكفول وفقاً لاحكام القانون". ولكن هذا النص لا يتضمن التفصيل الوارد في المادة ٢٨ من دستور البحرين بشأن التفريق بين الاجتماع الخاص والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات المباحة وفقاً للشروط والاوضاع التي يبينها القانون.

٦ ـــ لا تتضمن المادة ٤٥ من دستور قطر التي تنص على ان "حرية تكوين الجمعيات مكفولة"، النص الصريح على حرية تكوين النقابات أيضا كما هو مبين في نص المادة ٢٧ من دستور البحرين.

وفي نظرنا، لا يمكن ان يتصور وجود نظام دستوري ديمقراطي للحكم لا يسمح بتشكيل نقابات عمالية ومهنية. ثم ان منظمة العمل الدولية تؤكد هذا الحق لعمال كل دولة عضو فيها.

٧ ـــ إن المادة ٤٦ من دستور قطر تنص بشكل عام بان "لكل فرد الحق في مخاطبة السلطات العامة". ويبدو ان هذا النص العام هو اضمن لحقوق الافراد في مخاطبة السلطات العامة بشكل مطلق ودون تلك القيود التي تفرضها المادة ٢٩ من دستور البحرين والتي تنص على ان لكل فرد ان يخاطب السلطات العامة كتابة وبتوقيعه". إذ ينصرف نص المادة ٤٦ من دستور قطر إلى مخاطبة السلطات بأية طريقة من طرق المخاطبة سواء شفاهة او كتابة وبتوقيع او بدون توقيع. كما ان هذه المادة لا تتضمن التفصيل الذي تتضمنه المادة ٢٩ من دستور البحرين بشأن مخاطبة السلطات باسم الجماعات التي لا يسمح بها إلاّ "للهيئات النظامية والاشخاص المعنوية".

وعلى هذا الاساس، يمكن تفسير المادة ٤٦ من دستور قطر على أنها لا تفرق بين الفرد الذي يمثل نفسه والفرد المنتمي الى جمعية او هيئة نظامية، فهو يستطيع مخاطبة السلطات مهما كان انتماؤه. ولكن هذه المادة لا تحظر او تؤكد حق الافراد في مخاطبة السلطات العامة باسم الجماعات إذ هي خلو من التفصيل الوارد في المادة ٢٩ المقابلة لها من دستور البحرين. ونحن نميل الى تفسير هذه المادة في شأن الجماعات، على اساس انها لا تمنع انضمام الافراد في شكل جماعات يحق لها مخاطبة السلطات العامة في شأن من الشئون العامة، بشرط ان يتم وضع الاسم الثلاثي والتوقيع لكل فرد من الافراد الذين إنضموا في شكل جماعة وتقدموا بعريضة لاي سلطة من السلطات العامة.

وقد ثار جدل في البحرين مؤخراً بشأن العريضة الدستورية التي تقدمت بها الجمعيات السياسية المعارضة لدستور سنة ٢٠٠٢ والتي تطالب بتعديله وفقاً لاحكام دستور سنة ١٩٧٣ وميثاق العمل الوطني لسنة ٢٠٠١. ذلك لان هذه الجمعيات السياسية تقدمت بعريضة دستورية الى الملك تشرح فيها مرئياتها بشأن دستور سنة ٢٠٠٢ غير العقدي وذلك باعتبارها هيئات نظامية واشخاص معنوية وفقاً لنص المادة ٢٩ من الدستور، ولكنها فتحت المجال للافراد من غير الاعضاء في هذه الجمعيات السياسية لتوقيع العريضة الدستورية أيضا. وقد اعترضت الحكومة، ممثلة بوزير العمل والشئون الاجتماعية، على توقيع العريضة الدستورية المذكورة من قبل الافراد من غير الاعضاء المنتمين الى الجمعيات المذكورة وذلك على اساس ان الاجراء المذكور يخالف نص المادة ٢٩ من الدستور التي تُقصر حق توقيع العريضة الدستورية على الاعضاء المسجلين في الجمعيات السياسية فحسب.

وكطريقة للخروج من هذا المنع الذي يفرضه حكم المادة ٢٩، يمكن أن يتولى توقيع العريضة الدستورية اعضاء الجمعيات السياسية باعتبارهم أفراداً لا أعضاءً في هذه الجمعيات. وفي هذه الحالة، يمكن انضمام الافراد من غير الاعضاء في الجمعيات الى العريضة الدستورية وذلك باضافة اسمائهم وتوقيعاتهم اليها. إلاّ أن الحكومة سمحت للافراد بامكانية توقيع العريضة الدستورية المقدمة باسم الجمعيات السياسية الاربع المعارضة لدستور سنة ٢٠٠٢ اذا قاموا بالانضمام الى عضوية أي من الجمعيات السياسية. ونتيجة لذلك فقد نجحت الجمعيات السياسية المذكورة في انجاز عريضة دستورية موقعة من قبل نحو ‎-/٧٥،٠٠٠‏ عضواً في هذه الجمعيات السياسية المعارضة التي نادت بتعديل دستور سنة ٢٠٠٢ بما يتفق وحاكمية دستور سنة ١٩٧٣ وأحكام ميثاق العمل الوطني لسنة ٢٠٠١ الذي حدد الاطار الذي يجب ان يلتزم به التعديل الجزئي على الدستور الاخير.

٨ ــ يتناول الباب الرابع من دستور قطر موضوع السلطات تحت عنوان "تنظيم السلطات" إذ تنص المادة ٥٩ من هذا الباب على "ان الشعب مصدر السلطات".

وتنص المادة ٦٠ من هذا الباب أيضا على ان نظام الحكم يقوم على اساس فصل السلطات مع تعاونها، كما تنص المادة ٦١ على ان السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشورى. أما المادة ٦٢ فتنص على ان السلطة التنفيذية يتولاها الامير ويعاونه في

ذلك مجلس الوزراء. وتنص المادة ٦٣ على ان السلطة القضائية تتولاها المحاكم، وتصدر الاحكام باسم الامير.

وتتقارب هذه الاحكام في دستور قطر مع احكام الباب الرابع من دستور البحرين بشأن السلطات التي تنص عليها المادتان ٣٢، ٣٣ من دستور البحرين بشكل مفصل. إلا أن الفقرة (ب) من المادة ٣٢ من هذا الدستور تنص على ان السلطة التشريعية يتولاها الملك والمجلس الوطني، في الوقت الذي تنص فيه المادة ٦١ من دستور قطر على ان السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشورى لوحده دون ذكر لمشاركة الامير. ويبدو أن دستور قطر ينفرد لوحده بمثل هذا النص من بين دستور البحرين الجديد ودستور سنة ١٩٧٣ ودستور الكويت لسنة ١٩٦٢. إذ تنص المادة ٣٢(ب) من دستور سنة ١٩٧٣ على ان السلطة التشريعية يتولاها الامير والمجلس الوطني. بينما تنص المادة ٥١ من دستور الكويت على ان "السلطة التشريعية يتولاها الامير ومجلس الامة وفقاً للدستور". ويعتبر هذا النص في دستور قطر، نصاً متطوراً، إذ أنه يؤكد على استقلال السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية. إلاّ ان كلا من المادة ٦٧(٢) من دستور قطر والمادة ٧٠ من دستور البحرين تنص على انه لا يصدر قانون إلاّ اذا اقره مجلس الشورى القطري او المجلس الوطني البحريني، وصدق عليه رئيس الدولة (الامير او الملك). كما تتضمن كل من المادة ٤٢ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ والمادة ٧٩ من دستور الكويت، نصاً مشابهاً لكل من المادة ٦٧(٢) من دستور قطر والمادة ٧٠ من دستور البحرين.

أما المادة ٦٢ من دستور قطر والمادة ٣٣(ج) من دستور البحرين فيبدو انهما تتشابهان في اسباغهما الحكم المطلق والمباشر على رئيس الدولة باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية وذلك بالرغم من تبني كل من الدستورين نظام الحكم الملكي الدستوري. إذ بينما تنص المادة ٦٢ من دستور قطر على ان **"السلطة التنفيذية يتولاها الامير، ويعاونه مجلس الوزراء..."**، تنص المادة ٣٣(ج) المقابلة لها في دستور البحرين على **ان الملك يمارس "سلطاته مباشرة وبواسطة وزرائه ولديه يسأل الوزراء متضامنين عن السياسة العامة للحكومة"**. ويتبين من هذا النص الدستوري، انه يعطي الملك الحق بان يمارس حكماً مطلقاً بدون الاستعانة بمجلس وزرائه. وبمقارنة هذه المادة بالمادة ٣٣(أ) من دستور سنة ١٩٧٣، نجد ان الفقرة (أ) من هذه المادة تنص على ان الملك **"يمارس سلطاته بواسطة وزرائه". فحسب، وليس مباشرة.** إن كثرة الاحكام الخاصة بالاوامر الملكية التي يتضمنها دستور

البحرين سواء في المادة ٣٣ او في غيرها من المواد، تؤكد دور الملك في ممارسة الحكم المباشر الذي لا يتفق مع نظام حكم المملكة الدستورية الذي يجب ان يتحلى به هذا الدستور وذلك على اساس المبادىء الدستورية للديمقراطيات العريقة التي يجسدها ميثاق العمل الوطني. إن كثرة الاوامر الملكية التي يزخر بها دستور سنة ٢٠٠٢ هي اكثر ارتباطاً بنظام الحكم الملكي المباشر منها بنظام حكم المملكة الدستورية غير المباشر، أي عن طريق مجلس الوزراء. ولهذا فانه في الحالة الاخيرة، يمارس رئيس الدولة سلطاته عن طريق اصدار المراسيم التي يوقعها ايضا رئيس الوزراء بعد توقيع رئيس الدولة عليها، وذلك على اعتبار أن المراسيم الاميرية او الملكية هي الادوات التشريعية الصحيحة المطلوبة في الدرجة الثانية بعد القوانين. وعليه، فانه نظراً لان الفقرة (أ) من المادة ٣٣ من دستور سنة ١٩٧٣ تنص على ان الامير "يتولى سلطاته بواسطة وزرائه"، لذلك، فانه يكثر ذكر المراسيم الاميرية في هذا الدستور، بينما يتحدد صدور الاوامر الاميرية في هذا الدستور في حالتين او ثلاث حالات هي تعيين رئيس الوزراء وتعيين نائب الامير في حالة غيابه عن البلاد. كما ان الامير يعين ولي العهد بأمر اميري. وكذلك، فان منح اوسمة الشرف تكون عادة بأوامر اميرية وفقاً للقانون.

وفيما يتعلق بالمسئولية التضامنية والفردية للوزراء امام الامير. فقد نصت عليها مادة منفصلة في دستور قطر وهي المادة ١٢٣. وتقابل هذه المادة، المادة ٣٣(ج) من دستور البحرين السالف بيانها.

٩ ـــ وفيما يتعلق باستقلالية القضاء، فان المادة ٦٣ من دستور قطر تنص على ان "السلطة القضائية تتولاها المحاكم على الوجه المبين في هذا الدستور، وتصدر الاحكام باسم الامير. أما المادة ٣٢(ب) من دستور البحرين، فتنص على ان "الاحكام القضائية" تصدر باسم الملك.

وتنص كل من المادة ١٠٥(د) من دستور البحرين والمادة ١٣٧ من دستور قطر على أن ينشأ بقانون مجلس اعلى للقضاء يشرف على حسن سير العمل في المحاكم والاجهزة المعاونة لها. إلاّ ان المادة ٣٣(ح) من دستور البحرين، تنص على ان "**يرأس الملك المجلس الاعلى للقضاء، ويعين القضاة بأوامر ملكية، بناء على اقتراح من المجلس**". وتعتبر الفقرة (ح) من المادة ٣٣ من دستور البحرين نصاً فريداً لا وجود له في دستور قطر. كما لا يوجد مثل هذا النص في دستور البحرين

لسنة ١٩٧٣ أو في دستور الكويت لسنة ١٩٦٢، فضلاً عن عدم وجوده في أي من الدساتير العربية الاخرى. إن نصاً كهذا يتعارض مع فقه القانون الدستوري، كما يتعارض مع حكم المادة ٣٢ من الدستور التي تؤكد على لستقلالية السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية. إن الملك ذاته مصونة لا تُمس بموجب المادة ٣٣(أ) من الدستور، وهو يرأس السلطة التنفيذية. لذلك فإن رئاسة الملك للمجلس الاعلى للقضاء، الذي هو رمز لاستقلالية القضاء عن السلطة التنفيذية، يؤدي الى تدخل السلطة التنفيذية في اختصاصات السلطة القضائية في شأن تعيين القضاة باستقلال تام عن السلطة التنفيذية، والاشراف الكامل على حسن سير العدالة.

١٠ ـــ تتضمن كل من المادة ٤٣ من دستور البحرين والمادة ٧٥ من دستور قطر حق رئيس الدولة في ان يستفتي الشعب او المواطنين في القضايا الهامة التي تتصل بمصالح البلاد. وتكون نتيجة الاستفتاء بالموافقة ملزمة ونافذة من تاريخ اعلانها. إلاّ ان المادة ٤٣ من دستور البحرين تعطي الملك الحق في طلب الاستفتاء الشعبي بشأن القوانين بالاضافة الى القضايا الهامة. وهذا النص يعتبر اوسع مدى من نص المادة ٧٥ من الدستور القطري وذلك لان نص المادة ٤٣ من دستور البحرين تعطي الحق للملك في ان يستفتي الشعب في القوانين والقضايا الهامة التي تتصل بمصالح الشعب.

إن المذكرة التفسيرية للمادة ٤٣ من دستور البحرين، تعتبر تبني الدستور لمبدأ الاستفتاء الشعبي مظهراً من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة. ولكنها لا توضح دور مجلس النواب او المجلس الوطني في امر هذا الاستفتاء الشعبي على القوانين، وهل يعتبر الانصراف الى اخذ موافقة الشعب، عن طريق الاستفتاء على القوانين، تجاوزاً لاختصاص السلطة التشريعية، وبالتالي سحب مثل هذا الاختصاص منها في شأن بعض القوانين التي يرى الملك، لاغراض سياسية تتصل بمصالح البلاد، عدم عرضها على السلطة التشريعية. كما ان المذكرة التفسيرية لا توضح إن كانت هذه القوانين التي ستعرض للاستفتاء الشعبي هي قوانين قائمة يُراد تعديلها او الغاؤها عن غير طريق السلطة التشريعية، ام ان هذه القوانين هي مشاريع قوانين تريد الحكومة اقرارها كقوانين عن غير الطريق الدستوري الذي تنص عليه المادة ٨١ من الدستور بشأن مشاريع القوانين التي يعرضها رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب ثم على مجلس الشورى للنظر فيها لغرض اقرارها او تعديلها او رفضها وفقاً للاجراءات الدستورية التي تنص عليها المواد ٨١-٨٦ من الدستور.

وفي رأينا، انه في كلتا الحالتين، يعتبر هذا الاجراء الذي تقرره المادة ٤٣ من الدستور مرفوضاً لانه يشكل تجاوزاً لاختصاصات السلطة التشريعية الممثلة أساساً في مجلس النواب المنتخب.

إن ما تزعمه المذكرة التفسيرية من "تطعيم النظام النيابي الواسع الانتشار بمبدأ لستفتاء الشعب"، يقصد منه في حقيقة الامر، تجاوز اختصاصات المجلس التشريعي تحت غطاء الاستفتاء الشعبي الذي تتضمنه المادة ٤٣ التي بدورها لا تشكل في نظرنا مظهراً من مظاهر الديمقراطية المباشرة، كما تزعم المذكرة التفسيرية.

إن المبدأ الذي تتضمنه هذه المادة هو اقرب الى نظام الحكم المطلق المباشر. إن نظام الحكم الدستوري في الدول الديمقراطية العريقة يُقر نظام الاستفتاء الشعبي فيما يتعلق فقط بمشاريع القوانين المعروضة على السلطة التشريعية وذلك حينما تقرر هذه السلطة، بالاتفاق مع السلطة التنفيذية، بان بعض مشاريع القوانين او القضايا الهامة، تحتاج - بالاضافة الى موافقة ممثلي الشعب في السلطة التشريعية عليها - الى عرضها على الشعب لاخذ رأيه في شأنها وذلك قبل اصدارها من قبل السلطة التشريعية كقوانين او كقرارات نهائية وملزمة تحتاج الى تصديق رئيس الدولة عليها. وهذه هي حالات تشريعية خاصة تقررها عادة السلطة التشريعية نفسها بالاتفاق مع الحكومة المنتخبة من الشعب. وتتمثل هذه الحالات التشريعية الخاصة التي يمكن ان تعرض فيها بعض مشروعات القوانين والقضايا الهامة على الشعب لاخذ رأيه فيها، قبل اقرارها واصدارها، في الحالات الخاصة التي تتطلب من الدولة المعنية الانضمام إلى وحدة او اتحاد فدرالي مع دولة او دول اخرى على سبيل المثال. وأقرب مثال على ذلك حالة الانضمام الى الاتحاد الاوربي او حالة اقرار دستور الاتحاد الاوربي او حالة القرار المطلوب من الحكومة البريطانية اتخاذه مستقبلاً بشأن الانضمام الى الوحدة النقدية الاوربية (اليورو) والتخلي عن العملة البريطانية التاريخية المتمثلة في الجنيه الاسترليني الذي يمثل بالنسبة لبريطانيا أمراً يرتبط بالسيادة.

هذه هي أمثلة للقوانين والقضايا الهامة التي قد تحتاج الى اخذ موافقة الشعب عليها في استفتاء شعبي وذلك بمبادرة من السلطة التشريعية نفسها وليس بمعزل عنها، كما يفهم من احكام المادة ٤٣ من دستور البحرين والمادة ٧٥ من دستور قطر.

وعليه، فان حكم كل من المادة ٤٣ من دستور البحرين والمادة ٧٥ من دستور قطر، يشكل تجاوزا لاختصاصات المجلس التشريعي المنتخب الذي أوكل اليه الاختصاص باعداد التشريعات واصدارها ونشرها، بعد تصديق رئيس الدولة عليها.

لذلك، فانه لا توجد ضرورة او مبرر تشريعي لاعادة لخذ رأي الشعب عن طريق الاستفتاء العام بشأن قانون اقره المجلس التشريعي الذي هو الممثل الحقيقي لسلطة الشعب الذي انتخبه لهذا الغرض. ذلك لانه لا يجوز الاحتكام الى الشعب، عن طريق الاستفتاء العام، لاقرار القوانين او القضايا الهامة التي اقرها المجلس التشريعي. وعليه، فإن نص كل من المادة ٤٣ من دستور البحرين والمادة ٧٥ من دستور قطر يشكل خروجاً على الاعراف الدستورية المتبعة، كما انه ليس من المقبول ان تقر مشاريع القوانين التي تحتاج الى مراجعة ومناقشة تفصيلية، عن طريق الاستفتاء الشعبي الذي لا يتطلب سوى التصويت على مشروع القانون جملةً، بلفظة "نعم" او "لا". ومن البديهي أنه لا يمكن ان تقر مشاريع القوانين بهذا الاسلوب المبسط جداً. إن حكم كل من المادة ٤٣ من دستور البحرين والمادة ٧٥ من دستور قطر، يشكل تجاوزاً لاختصاصات المجلس التشريعي الذي له وحده الحق في اقرار مشروع مقدم من الحكومة او رفض اقرار هذا المشروع.

ومن الملاحظ ان دستور قطر، وان اخذ بمبدأ الاستفتاء الشعبي كدستور البحرين، إلاّ ان المادة ٧٥ من الدستور الاول، تقصر الاستفتاء على القضايا الهامة، بينما تشمل المادة ٤٣ من الدستور الاخير كلا من القوانين والقضايا الهامة. ولكن قد يشمل تعبير "القضايا الهامة" بالنسبة للمادة ٧٥ من دستور قطر، إقرار مشاريع القوانين ايضا ضمن هذا التعبير، مع عدم وجود ما يؤكد ذلك. ولكن أيّاً كان الوضع بالنسبة لمحتوى هاتين المادتين من الدستورين، فان امر الاستفتاء الشعبي في شأن اقرار او رفض قوانين اقرها ممثلو الشعب في المجلس التشريعي هو امر مرفوض لانه يتجاهل اختصاصات السلطة التشريعية التي اقرت هذه القوانين والتي لها اختصاص مراجعتها وتعديلها بنفس الطريقة الدستورية التي اقرت بها تلك القوانين. أما امر الاستفتاء الشعبي في القضايا الهامة، فهو ايضا من الامور التي لا يجب ان تستقل السلطة التنفيذية به دون اخذ موافقة السلطة التشريعية بشأنه، لانه لا يمكن ان يتصور ان تعرض الحكومة قضايا هامة على الشعب مباشرة لاخذ رأيه فيها بلفظة "نعم" او "لا" دون ان تعرض هذه القضايا الهامة على السلطة التشريعية لمنقاشتها ولتخاذ القرارات التشريعية اللازمة بشأنها.

ولا يتضمن كل من دستور سنة ١٩٧٣ ودستور الكويت لسنة ١٩٦٢ نصاً بشأن الاستفتاء على القوانين والقضايا الهامة لعدم ضرورة مثل هذا النص في دستور يعترف بوجود سلطة تشريعية منتخبة من الشعب مباشرة ومفوضة بالقيام باصدار القوانين وفقاً للاجراءات التشريعية التي ينص عليها الدستور.

١١ ـ تنص المادة ٧٦ من دستور قطر على ان "يتولى مجلس الشورى سلطة التشريع ويقر الموازنة العامة، كما يمارس الرقابة على السلطة التنفيذية، وذلك على الوجه المبين في هذا الدستور". إن هذا النص الدستوري القطري هو افضل من نص الفقرة (ب) من المادة ٣٢ من دستور البحرين التي تنص على ان "السلطة التشريعية يتولاها الملك والمجلس الوطني وفقا للدستور". ذلك ان حق الملك من الناحية الدستورية مكفول في التصديق على القانون الذي تصدره السلطة التشريعية وذلك وفقا للمادة ٧٠ من هذا الدستور التي تنص على انه "لا يصدر قانون إلاّ اذا اقره كل من مجلسي الشورى والنواب او المجلس الوطني بحسب الاحوال، وصدق عليه الملك". وهذا النص هو وحده كافٍ لبيان سلطة الملك النهائية في اقرار مشروع القانون الصادر من السلطة التشريعيّة التي يتولاها مجلسا الشورى والنواب حسب احكام الدستور. لذلك، فان نص الفقرة (ب) من المادة ٣٢ على ان "السلطة التشريعية يتولاها الملك والمجلس الوطني"، لا يضمن استقلال السلطة التشريعية لوحدها بالتشريع بنفس المضمون الذي تتضمنه المادة ٧٦ من دستور قطر. كما ان هذا النص لا يتمشى مع نظام الحكم في المملكة الدستورية الذي يؤكد على استقلال السلطة التشريعية التام عن السلطة التنفيذية. وتؤكد المادة ٦١ من دستور قطر كذلك على استقلال السلطة التشريعية عن الامير والسلطة التنفيذية عموماً وذلك بنصها على ان "السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشورى، على الوجه المبين في هذا الدستور". وتقابل المادة ٦١ من دستور قطر، المادة ٣٢(ب) من دستور البحرين. ولكنها تتميز على هذه المادة الاخيرة بتأكيدها على ان "السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشورى"، دون النص على دور الامير فيها. بينما تنص المادة ٦٢ من دستور قطر على ان "السلطة التنفيذية يتولاها الامير" مستعينا في ذلك بمجلس الوزراء. كما تبين المادة ٦٣ من هذا الدستور دور الامير بالنسبة للسلطة القضائية الذي تقصره على صدور الاحكام القضائية باسم الامير وذلك بالنص على ان "السلطة القضائية تتولاها المحاكم على الوجه المبين في هذا الدستور، وتصدر الاحكام باسم الامير".

وبالمقارنة بين دستوري قطر والبحرين في مجال دور رئيس الدولة فيما يتعلق بالسلطة التشريعية، نجد أن المادة ٦٧(٢) من دستور قطر تقصر، بنص خاص، دور الامير على المصادقة على القوانين واصدارها، وذلك بالنص على انه "لا يصدر قانون ما لم يصادق عليه الامير".

وهذا النص في دستور قطر يقابل نص المادة ٧٠ من دستور البحرين السالف بيانه الذي يشترط لصدور القانون، ان يصادق عليه الملك. ولكن الفقرة (ب) من المادة ٣٢ من دستور البحرين لا تقصر سلطة الملك على التصديق على القانون فحسب، بل تعطيه سلطة المشاركة في السلطة التشريعية مع المجلس الوطني، وذلك خلافاً للمادة ٦١ من دستور قطر التي تنص على "ان يتولى مجلس الشورى السلطة التشريعية" وذلك دون ذكر لمشاركة الامير فيها. ولكن تجدر الاشارة الى ان نص المادة ٣٢(ب) من دستور البحرين هو مشابه لنص نفس المادة من دستور سنة ١٩٧٣ ولنص المادة ٥١ من دستور الكويت.

١٢ ــ تنص المادة ٨٤ من دستور قطر على ان تكون مدة دور انعقاد مجلس الشورى ثمانية اشهر في السنة على الاقل، بينما تنص المادة ٧٢ من دستور البحرين على ان دور الانعقاد السنوي لكل من مجلسي الشورى والنواب لا يقل عن سبعة اشهر. ولا نرى الحكمة من انقاص دور الانعقاد السنوي لمجلس الشورى والنواب الى سبعة اشهر، مع اعطاء اعضاء المجلسين خمسة اشهر من العطل السنوية، بدون عمل يذكر. وإذا اخذنا بعين الاعتبار مبلغ المكافأة والراتب الشهري العالي الذي يتسلمه كل عضو من اعضاء المجلسين، يتبين لنا مقدار ملايين الدنانير التي تصرفها الدولة من الميزانية العامة هدراً على ٨٠ عضوا من اعضاء هذين المجلسين. والسئوال هنا هو لماذا تحتاج البحرين الصغيرة في مساحتها وعدد سكانها الى ٨٠ عضواً من اعضاء السلطة التشريعية في حين ان الكويت التي تزيد على البحرين في مساحتها وسكانها، تكتفي منذ ٤٣ سنة مضت، بعدد من النواب في مجلس الامة لا يزيد على ٥٠ عضواً. وعليه، يجب التفكير جدياً في جدوى مجلس الشورى بتركيبته السياسية الحالية والنظر في أمر انقاص عدد اعضاء هذا المجلس المعين الى النصف على الاقل. وقد قرأنا في الصحافة كثيراً عن انتقادات لاذعة وجهت لبعض اعضاء هذا المجلس على اساس عدم تمتعهم بمعايير المؤهلات العلمية والخبرة والتخصص التي ينص عليها فصل "استشرافات المستقبل" من ميثاق العمل الوطني. وعليه، يبدو للمراقبين من رجالات الصحافة، بان تعيينات اعضاء مجلس الشورى – الذين ينتمي

غالبيتهم الى رجال الاعمال الميسورين – تقوم على اساس معايير سياسية بحتة، لا علاقة لها بالمؤهلات العلمية والخبرة التي ينص عليها الميثاق.

وبالمقارنة مع المادة ٤٧ من دستور سنة ١٩٧٣ العقدي، نجد ان هذه المادة تنص على ان "للمجلس الوطني دور انعقاد سنوي لا يقل عن ثمانية اشهر...".

وهذه المادة مشابهة للمادة ٨٤ من دستور قطر المشار اليها اعلاه. كما تحدد المادة ٨٥ من دستور الكويت، بنفس الطريقة، دور الانعقاد السنوي لمجلس الامة بثمانية اشهر. وبالنسبة للمادة ٧٢ من دستور البحرين، نرى ان دور الانعقاد السنوي لمجلس النواب يجب ان لا يقل عن ثمانية اشهر في السنة، ليفسح المجال للمجلس بان يقر مشروعات القوانين المعطلة لديه من دور انعقاد سابق. ويسري نفس الحكم على مجلس الشورى.

١٣ ـــ تنص المادة ٩٠ من دستور قطر على ان للامير ان يؤجل بمرسوم اجتماع مجلس الشورى لمدة لا تتجاوز شهراً. ويتفق حكم هذه المادة مع حكم المادة ٦٤ من دستور سنة ١٩٧٣. ولكن المادة ٩٠ من دستور البحرين تعطي للملك الحق بان يؤجل، بأمر ملكي، اجتماع المجلس الوطني مدة لا تتجاوز شهرين. ولا يبين من المذكرة التفسيرية للدستور، الحكمة من مد مدة التأجيل الى شهرين، خلافاً للمادة ٦٤ من دستور سنة ١٩٧٣ التي تحدد التأجيل بشهر واحد. كما تشترط هذه المادة ان يكون التأجيل بمرسوم الذي هو الاداة التشريعية المطلوبة. بينما تنص المادة ٩٠ من دستور البحرين على ان يكون التأجيل لاجتماع المجلس الوطني بأمر ملكي. وهو امر كان يجب تجنبه سواء بالنسبة لدعوة هذا المجلس للانعقاد او بالنسبة لتأجيل انعقاده طبقاً لنص المادة ٩٠ المشار اليها. وعموماً، يمكن اعتبار تأجيل انعقاد المجلس التشريعي لاية مدة تدخلاً في شئون السلطة التشريعية وتأخيرها عن الاستمرار في مواصلة اعمالها التشريعية. ولا نعتقد انه يوجد أي حكم دستوري في دساتير الدول الديمقراطية العريقة، يعطي رئيس الدولة الحق في تأجيل اعمال السلطة التشريعية او التدخل في دور انعقادها سواء في الظروف العادية او غير العادية.

١٤ ـــ تنص المادة ١٠٤ من دستور قطر على ان للامير ان يحل مجلس الشورى بمرسوم تبين فيه اسباب الحل. "واذا حُلّ المجلس، وجب اجراء انتخابات للمجلس الجديد في موعد لا يتجاوز ستة اشهر من تاريخ الحل. والى ان يُجرى انتخاب المجلس الجديد، يتولى الامير بمعاونة مجلس الوزراء، سلطة التشريع".

أما بالنسبة لدستور البحرين، فانه وفقا للمادة ٤٢(ج) والمادة ٦٤(أ)، اذا حلّ الملك مجلس النواب، بمرسوم مبين فيه اسباب الحل، "وجب اجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز اربعة اشهر على الاكثر من تاريخ الحل. فإن لم تُجرَ الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن، ويستمر في اعماله الى ان ينتخب المجلس الجديد". ولكن المادة ٦٥ من دستور سنة ١٩٧٣ المقابلة لهذه المادة تحدد فترة اجراء الانتخابات من تاريخ حل المجلس بشهرين فقط. ولم تذكر المذكرة التفسيرية لدستور البحرين لسنة ٢٠٠٢، سبباً وجيهاً لزيادة هذه المدة الى اربعة اشهر وفقاً لنص المادة ٦٤(أ) من الدستور. ولا يوجد مثل هذا التفصيل الذي تتضمنه هذه المادة، في المادة ١٠٤ من دستور قطر.

ولكن يبدو من تجربة حل المجلس الوطني السابق في البحرين بتاريخ ٢٦ اغسطس ١٩٧٥، بانه بات مستحيلاً على المجلس الوطني المنحل بان "يجتمع فوراً ويستمر في اعماله كأن الحل لم يكن"، ما دامت الحكومة مستمرة في معارضتها لاجراء الانتخابات لمجلس جديد خلال مدة الشهرين من تاريخ الحلّ التي حددتها المادة ٦٥ من دستور سنة ١٩٧٣.

اما الفقرة (ب) من المادة ٦٤ من دستور البحرين، فانها تعطل سريان الفقرة (أ) من هذه المادة، بناء على رغبة الملك الذي له، وفقاً لنص الفقرة (ب)، "ان يؤجل اجراء انتخاب المجلس الجديد اذا كانت هناك ظروف قاهرة يرى معها مجلس الوزراء ان اجراء الانتخاب امر متعذر، ثم تأتي الفقرة (ج) من المادة ٦٤ لتعيد المجلس المنحل، وفقاً للفقرة (أ) منها، وتدعوه للانعقاد اذا رأى الملك ذلك، بناء على طلب مجلس الوزراء. وفي هذه الحالة، يُعتبر هذا المجلس قائماً من تاريخ صدور المرسوم الملكي باعادته، "وتُعتبر الدورة التي يعقدها في هذه الحالة أول دورة عادية بغض النظر عن تاريخ بدئها". والمبرر الوحيد لاعادة المجلس المنحل ودعوته للانعقاد وفقا للفقرة (ج) من هذه المادة هو استمرار الظروف القاهرة المنصوص عليها في الفقرة (ب) من نفس المادة. ولا تسعفنا المذكرة التفسيرية للدستور في تقديم أي تبرير دستوري لتأجيل الملك لانتخاب المجلس الجديد، بعد حله، لمدة غير محددة، وفقاً للفقرة (ب) من المادة ٦٤، ثم اعادة دعوة المجلس القديم للانعقاد وفقاً للفقرة (ج) من هذه المادة.

وعليه، فان فحوى هذه المادة، بفقراتها الثلاث، هو ان للملك ان يحل مجلس النواب، ثم يؤجل اجراء انتخاب المجلس الجديد لاجل غير مسمى، ثم يعيد المجلس المنحل ويدعوه للانعقاد من جديد بدلاً من ان تُجرى انتخابات للمجلس الجديد.

إن هذه المادة تضرب مثالاً سيئاً للصياغة الدستورية والتلاعب بالمبادئ الدستورية الحقة التي يجب ان تصب في مصلحة الشعب، مصدر السلطات جمعياً، وفقاً لنص الفقرة (د) من المادة الاولى من هذا الدستور، بدلاً من ان تُصيَّر لخدمة ما تقتضيه سياسة الحكومة المتغيرة.

ويُستخلص من هذه المقارنة للنصوص الدستورية السالف بيانها، بان المادة ١٠٤ من دستور قطر – التي هي عموماً افضل من المادة ٦٤ من دستور البحرين – تُعتبر، في مجملها، اقرب الى المبدأ الدستوري التوفيقي الذي يتضمنه حكم المادة ٦٥ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣. وهذا المبدأ الدستوري التوفيقي يتضمنه ايضا نص المادة ١٠٧ من دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ الذي يتفق تماما مع نص المادة ٦٥ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣. ولعل الانتقاد الوحيد الذي يمكن ان يوجه للمادة ١٠٤ من دستور قطر هو نصها على تأجيل انتخابات مجلس الشورى الجديد، بعد حله، لمدة طويلة هي ستة اشهر من تاريخ الحل بدلاً من شهرين بموجب نص المادة ٦٥ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ واربعة اشهر وفقاً لنص المادة ٦٤ من دستور البحرين.

ولكن، يمكن القول عموماً في شأن هذه الدساتير الخليجية التوفيقية، وبخاصة المادة ٦٤ من دستور البحرين التي تجاوزت كل معايير حكم المملكة الدستورية، بان مبدأ حل المجالس التشريعية من قبل رئيس الدولة هو أمر غير مقبول مطلقاً وغير مطبق في انظمة الحكم الدستوري الديمقراطي السائدة في الدول والممالك الدستورية العريقة. ذلك أن حل المجالس التشريعية لهذه الدول الدستورية قبل نهاية الفصول التشريعية المقررة لها، يملكه رؤساء حكوماتها المنتخبة مباشرة من الشعب والمشكلة من الاحزاب التي حصلت على اصوات اغلبية الشعب الذي انتخبها بالاقتراع السري المباشر. وعليه، فان رؤساء وملوك هذه الدول والممالك الدستورية ذات الانظمة الديمقراطية العريقة لا يملكون حل مجالسهم التشريعية المنتخبة كما لا يملكون تأجيل انعقادها لاي سبب من الاسباب.

١٥ ــ تنص المادة ٥٨ من دستور البحرين على ان للملك "**ان يمدَّ الفصل التشريعي لمجلس النواب عند الضرورة بأمر ملكي مدة لا تزيد على سنتين**". وهذه المادة هي قطعية في ترك أمر مدَّ الفصل التشريعي، للملك، الذي يباشره بأمر ملكي (لا بمرسوم ملكي) وذلك دون النص على ضرورة الاحتكام لمجلس النواب لتقدير الحاجة الى ضرورة هذا المدّ للفصل التشريعي الذي يتعارض مع مبادئ فقه القانون الدستوري المطبقة في الديمقراطيات العريقة. أما المادة ٨١ من دستور قطر، فتنص على انه "لا يجوز مدّ الفصل التشريعي إلاّ للضرورة وبمرسوم، على إلاّ يتجاوز ذلك المدّ فصلاً تشريعياً واحداً". والفصل التشريعي هو اربع سنوات. وفي هذه الحالة، لا توجد افضلية لحكم هذه المادة من دستور قطر على حكم المادة ٥٨ من دستور البحرين التي تقرر مدّ الفصل التشريعي لسنتين فقط. إلاّ أن نص المادة ٨١ من دستور قطر يبدأ اساساً بعدم الجواز، شأنه شأن النص الدستوري الذي يتضمنه كل من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ ودستور الكويت لسنة ١٩٦٢، الامر الذي يؤكد على ان الاصل هو عدم جواز مدّ الفصل التشريعي بعد انتهاء مدته، إلاّ انه اذا كانت هناك ضرورة لمدّ الفصل التشريعي، فيصبح الامر استثنائياً وليس أصلياً. كما ان مد الفصل التشريعي وفقاً للمادة ٨١ من دستور قطر لا يكون إلا لضرورة وبموجب مرسوم تشريعي، يخضع لمراجعة مجلس الشورى، كما يبدو، ولو ان هذه المادة لا تبين ذلك صراحة.

ولكن الافضل من نص المادة ٥٨ من دستور البحرين والمادة ٨١ من دستور قطر، هو حكم المادة ٤٥ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ الذي يقضي بانه "**لا يجوز مدّ الفصل التشريعي للمجلس الوطني إلاّ لضرورة في حالة الحرب، ويكون هذا المد بقانون يقره المجلس الوطني باغلبية ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم**".

وبذلك، تتضح لنا اهمية هذا الحكم الذي يمنع مدّ الفصل التشريعي إلاّ في حالة استثنائية واحدة هي "ضرورة حالة الحرب". هذا عدا ان هذا الحكم يجعل المدّ التشريعي خاضعاً لحاكمية المجلس الوطني الذي عليه ان يتخذ قراراً بهذا المدّ للفصل التشريعي – المقيد بضرورة حالة الحرب –باغلبية ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس، أي انه يشترط اغلبية خاصة من المجلس الوطني للموافقة على هذا المدّ للفصل التشريعي. وبذلك يكون المجلس الوطني هو سيد الموقف في اتخاذ قرار مدّ الفصل التشريعي الذي لا يكون إلاّ بقانون يوافق عليه المجلس بأغلبية خاصة.

كما يتميز حكم المادة ٤٥ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ على حكم المادة ٨٣ من دستور الكويت وذلك لان حكم هذه المادة الاخيرة لا يشترط اغلبية خاصة هي ثلثا اعضاء المجلس التشريعي للموافقة على قرار المدّ للفصل التشريعي. إن المادة ٨٣ من دستور الكويت تكتفي بان يصدر قرار مجلس الامة بشأن مدّ الفصل التشريعي بقانون، أي دون اشتراط اغلبية خاصة لصدور هذا القانون، كما هو الوضع بالنسبة للمادة ٤٥ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣.

واذا أضفنا الى نص المادة ٥٨ من دستور البحرين، نص الفقرة (ب) من المادة ٦٤ منه بشأن سلطة الملك في تأجيل انتخاب مجلس وطني جديد (بعد حله بموجب الفقرة (أ) من هذه المادة)، ونص الفقرة (ج) من هذه المادة بشأن اعادة المجلس المنحل ودعوته الى الانعقاد، نجد مدى التخبط الذي وقع فيه واضع مشروع هذا الدستور ومدى التجاوزات الدستورية التي يتضمنها والقيود التي فرضها على اعمال السلطة التشريعية، ممثلة بمجلس النواب الذي أصبح مجلساً للنوايا الحسنة، لا يملك من امره ومن اختصاصاته الظاهرية شيئاً يذكر. وقد اثبتت تجربة السنتين والنصف من حياة هذا المجلس ما نذهب اليه من عجز تشريعي ورقابي كامل لهذا المجلس الذي اصبح منتقداً من بعض اعضائه انفسهم الذين ما فتئوا يوجهون اللوم ليس للحكومة فحسب، وانما لرئيس المجلس ايضا الذي لا يجدونه، بحسبانه رئيساً منتخباً، عوناً لهم فيما يتخذه من قرارات لا يحتكم فيها أحياناً – كما يقولون – للمجلس طبقاً لاحكام اللائحة الداخلية التي وضعتها الحكومة مسبقاً بالمرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢.

١٦ ـــ تنص المادة ٧٠ من دستور قطر على انه يجوز للامير، في الاحوال الاستثنائية التي تتطلب اصدار قوانين، ولم يكن مجلس الشورى منعقداً، ان يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القانون، على ان تعرض هذه المراسيم بقوانين على مجلس الشورى في اول لجتماع له. ويقتضي هذا النص ان يقرر المجلس – خلال ٤٠ يوماً من عرضها عليه – بأغلبية ثلثي اعضائه، إما برفض أي من هذه المراسيم بقوانين او ان يطلب تعديلها خلال اجل محدد. ويزول ما لهذه المراسيم من قوة القانون من تاريخ رفض المجلس لها او انقضاء الاجل المحدد للتعديل دون اجرائه.

إن هذه المادة من دستور قطر تقابل المادة ٣٨ من دستور البحرين التي هي نفس المادة التي يتضمنها دستور البحرين لسنة ١٩٧٣. إلاّ ان المادة ٧٠ من دستور قطر تختلف في مضمونها عن المادة ٣٨ من دستور البحرين فيما يلي:

أ ـ إنه في الوقت الذي تلتزم فيه المادة ٣٨ من دستور البحرين بان تعرض المراسيم بقوانين التي يصدرها رئيس الدولة (الملك) على مجلسي الشورى والنواب، خلال مدة شهر من تاريخ صدورها اذا كان المجلسان قائمين او خلال شهر من اول اجتماع لكل من المجلسين الجديدين في حالة حل مجلس النواب او انتهاء الفصل التشريعي، فإن المادة ٧٠ من دستور قطر لا تحدد مدة تلزم الحكومة بعرض هذه المراسيم بقوانين خلالها على مجلس الشورى. إلاّ ان هذه المادة تكتفي بالنص على ان هذه المراسيم بقوانين يجب ان تعرض على مجلس الشورى في "اول اجتماع له". ولكن هذه المادة لا تتطرق الى كل من حالة اصدار هذه المراسيم بقوانين خلال فترة ادوار انعقاد مجلس الشورى وحالة اصدارها في فترة حله، كما هو الحال بالنسبة للمادة ٣٨ من دستور البحرين. إن مثل هذا التفصيل لا وجود له في المادة ٧٠ من دستور قطر، الامر الذي قد يخلق بعض الصعوبات فيما يتعلق بتفسير هذه المادة.

ب ـ ان المادة ٧٠ من دستور قطر تنص على ان لمجلس الشورى ان يتخذ قراراً في موعد اقصاه ٤٠ يوماً من تاريخ عرض المراسيم بقوانين عليه، وبأغلبية ثلثي اعضائه، برفض اي منها او بطلب تعديلها خلال اجل محدود.

إلا أن المادة ٣٨ من دستور البحرين لا تحدد مدة لمجلسي الشورى والنواب في اتخاذ قرارهما النهائي بقبول او رفض المراسيم بقوانين المعروضة عليهما. كما انها لا تسمح بتعديل هذه المراسيم بقوانين، إذ ان قرار المجلسين بشأنها يجب ان يصدر قطعياً إما بقبولها او برفضها كلياً، دون اجراء أي تعديل عليها.

ج ـ إن المادة ٣٨ من دستور البحرين تتميز على المادة ٧٠ من دستور قطر في التفصيل الوارد فيها من ناحية، ومن ناحية اخرى، فانها عموماً، افضل من المادة ٧٠ من دستور قطر وذلك لانها لا تشترط اغلبية خاصة – هي اغلبية ثلثي اعضاء كل من المجلسين – لاتخاذ قرارهما بقبول او رفض المراسيم بقوانين المعروضة على المجلسين. إن المادة ٣٨ من دستور البحرين تعطي الحق لمجلسي الشورى والنواب حق اقرار او رفض هذه المراسيم بقوانين المعروضة عليهما وذلك بالاغلبية المطلقة للاعضاء الحاضرين من كل المجلسين، وفقاً لنص المادة ٨٠ من هذا الدستور.

١٧- لقد تضمن دستور البحرين حكم الفقرة (ب) من المادة ١٢١ الذي استثنى تطبيق حكم المادة ٣٨ من الدستور السالف بيانه، على كل المراسيم بقوانين التي اصدرتها السلطة التنفيذية قبل تاريخ انعقاد اول اجتماع للمجلس الوطني الجديد في

١٤ ديسمبر ٢٠٠٢. ولا يوجد نص مشابه في دستور قطر لحكم هذه الفقرة من المادة ١٢١ من دستور البحرين.

وتجدر الاشارة الى ان المادة ٣٨ من دستور البحرين قد أُستثني تطبيقها على حزمة المراسيم بقوانين التي اصدرتها السلطة التنفيذية خلال فترة الاحدى عشر شهراً الواقعة بين إصدار ونشر هذا الدستور بتاريخ ١٤ فبراير ٢٠٠٢ وانعقاد أول اجتماع للمجلس الوطني الجديد بتاريخ ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢. وقد تضمن نص المادة ١٢١(ب) من الدستور هذا الاستثناء، وذلك بالنص على ان "يبقى صحيحاً ونافذاً كل ما صدر من قوانين ومراسيم بقوانين ومراسيم ولوائح ولوامر وقرارات واعلانات معمول بها قبل اول اجتماع يعقده المجلس الوطني، ما لم تعدل او تلغَ وفقاً للنظام المقرر بهذا الدستور".

إن مثل هذا النص الدستوري هو شديد القسوة ولا يوجد له سند في فقه القانون الدستوري المعاصر لانه يعطل سريان حكم المادة ٣٨ من الدستور على ما يُسمى بحزمة المراسيم بقوانين (المقدرة بـــ ٥٤ مرسوماً بقانون) التي اصدرتها السلطة التنفيذية خلال الفترة السالف بيانها.

وعليه، فان حكم المادة ١٢١(ب) من هذا الدستور، اسبغ الشرعية القانونية على هذه الحزمة من المراسيم بقوانين. كما اسبغ للشرعية الدستورية ايضا على كل المراسيم بقوانين التي اصدرتها السلطة التنفيذية خلال فترة السبعة والعشرين سنة الممتدة بين تاريخ صدور الامر الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ – الذي عطل اعمال المجلس الوطني – وتاريخ اصدار ونشر الدستور الجديد في ١٤ فبراير ٢٠٠٢. وقد صدر بعد هذا التاريخ، الامر الملكي رقم (٢) لسنة ٢٠٠٢ الذي الغى رسمياً الامر الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥، ولكن دون ان يتضمن تخويلاً لمجلس الوزراء باصدار مراسيم بقوانين خلال فترة غياب السلطة التشريعية وذلك خلافاً للامر الاميري الملغى الذي تضمن تخويلاً لمجلس الوزراء بذلك.

وباعتبار ان المادة ١٢١(ب) المذكورة هي مادة معيبة ومعترض عليها دستورياً، فانه يمكن القول أنه كان يجب ان تعرض كل المراسيم بقوانين التي اصدرتها السلطة التنفيذية خلال فترة غياب السلطة التشريعية السالف بيانها، على المجلس الوطني الجديد بعد تاريخ انعقاد اول اجتماع له وذلك لاقرارها او رفضها وفقاً لحكم المادة ٣٨ من الدستور. وعليه، يُعتبر حكم المادة ١٢١(ب) من الدستور الذي يستثني حكم

المادة ٣٨ من تطبيقه على هذه المراسيم بقوانين، حكماً يتعارض مع فقه القانون الدستوري.

وعلى هذا الاساس، فانه كان يجب ان تتبنى الصياغة الصحيحة للمادة ١٢١(ب) من دستور البحرين، حكم نص المادة ١٠٥(ب) من دستور سنة ١٩٧٣ الذي يجب ان يتضمن التعديل التالي:

"كل ما قررته القوانين والمراسيم واللوائح والاوامر والقرارات المعمول بها عند العمل بدستور سنة ١٩٧٣ يظل سارياً ما لم يعدل او يلغَ وفقاً للنظام المقرر بهذا الدستور، وبشرط ألا يتعارض مع نص من نصوصه".

إن وجود نص المادة ١٠٥(ب) من دستور سنة ١٩٧٣ كان له ما يبرره دستورياً. ذلك لان هذا الدستور كان اول دستور في تاريخ البلاد. وكان على هذا الدستور ان يعترف بكل ما صدر من قوانين واعلانات واوامر وقرارات في السابق من قبل حاكم البحرين ومستشاره تشارلز بلجريف خلال الفترة التي سبقت صدور هذا الدستور العقدي بتاريخ ٦ ديسمبر ١٩٧٣. ولكن بعد تعطيل عمل المجلس الوطني القديم بتاريخ ٢٦ اغسطس ١٩٧٥ بصدور الامر الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ الذي خول الحكومة سلطة اصدار القوانين اثناء فترة تعطيل الحياة البرلمانية نتيجة لتعطيل عمل المجلس الوطني، باشرت الحكومة باصدار القوانين في شكل مراسيم بقوانين منذ ذلك التاريخ وحتى تاريخ انعقاد اول اجتماع للمجلس الوطني الجديد المنشأ وفقاً لدستور البحرين.

وعليه، يجدر التساؤل: ما هو حكم هذه المراسيم بقوانين، وهل يجوز استثناؤها من حكم المادة ٣٨ من الدستور وفقاً لما يجري عليه حكم المادة ١٢١(ب) من الدستور؟ والجواب هو بالنفي حتماً. ذلك لانه منذ صدور الامر الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ الذي عطل عمل المجلس الوطني وخول مجلس الوزراء القيام بدور المجلس الوطني بشأن اقرار القوانين واصدارها، فقد مارس مجلس الوزراء، كسلطة تنفيذية، دوره التشريعي وذلك باصدار التشريعات بمراسيم اميرية، الامر الذي يؤكد التزام الحكومة بحكم المادة ٣٨ من الدستور بالرغم من ان الحكومة لم تلتزم بحكم المادة ٦٥ من الدستور بشأن اجراء انتخابات لمجلس جديد خلال شهرين من تاريخ حل المجلس القديم. إلاّ ان فترة اصدار التشريعات بمراسيم اميرية، استمرت لمدة ٢٧ سنة وذلك الى حين اصدار ونشر الدستور الجديد في ١٤ فبراير ٢٠٠٢. وقد استمر اصدار

هذه المراسيم بقوانين بعد ذلك حتى تاريخ انعقاد اول اجتماع للمجلس الوطني في ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢. إن المفهوم العام لاصدار القوانين بمراسيم اميرية خلال تلك الفترة هو خضوعها لحكم المادة ٣٨ من الدستور بعد انعقاد اول اجتماع للمجلس الوطني الجديد. ولو كان الامر خلاف ذلك لبادرت السلطة التنفيذية منذ بداية تعطيل عمل المجلس الوطني في ٢٦ اغسطس ١٩٧٥، في اصدار التشريعات تحت مسمى "قوانين"، وليس تحت مسمى "مراسيم بقوانين". اما المادة ١٢١(ب) فهي دخيلة على دستور سنة ٢٠٠٢ ولا يوجد سند دستوري لها. وبذلك يصبح حكم المادة ١٢١(ب) من الدستور لغواً ولا اساس له في فقه القانون الدستوري، نظراً لانه بالرغم من اصدار ونشر الدستور الجديد لسنة ٢٠٠٢ والعمل بموجب احكامه، ابتداء من تاريخ نشره في ١٤ فبراير ٢٠٠٢ وفقاً لنص المادة ١٢٥ منه، إلاّ ان السلطة التشريعية، ممثلة في المجلس الوطني، لم يكن لها وجود آنذاك نظراً لان السلطة التنفيذية لم تهيء المجال لانتخاب اعضاء السلطة التشريعية الممثلة في مجلس النواب، ولم تعين اعضاء مجلس الشورى في موعد كان يجب ان يسبق اصدار ونشر الدستور الجديد. ولو اتخذت السلطة التنفيذية هذا الاجراء الدستوري السليم، لأمكن تفعيل وانفاذ حكم المادة ٧٠ من الدستور الجديد الذي يُعطي سلطة اصدار القوانين للمجلس الوطني المكون من مجلسي الشورى والنواب. ولما كانت هناك بالضرورة حاجة لاصدار السلطة التنفيذية حزمة المراسيم بقوانين بحجة غياب السلطة التشريعية التي لم يكن يوجد مبرر دستوري لغيابها في ظل دستور اعتبر معمولاً به وساري المفعول ابتداء من تاريخ اصداره ونشره في ١٤ فبراير ٢٠٠٢. وعلى هذا الاساس، فقد اوقف العمل بحكم المادة ٧٠ من الدستور وظلت السلطة التنفيذية خلال فترة الاحدى عشر شهراً من تاريخ نشر الدستور الى حين انعقاد اول اجتماع للمجلس الوطني بتاريخ ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢، تصدر حزمة من المراسيم بقوانين، كان الغرض منها رسم اطار العمل المستقبلي للسلطة التشريعية، وذلك بالرغم من حكم المادة ٧٠ من الدستور الذي أصبح ساري العمل به وواجب التطبيق منذ تاريخ اصدار ونشر الدستور في ١٤ فبراير ٢٠٠٢. وتنص المادة ٧٠ من الدستور على ان **"لا يصدر قانون إلاّ اذا اقره كل من مجلسي الشورى والنواب او المجلس الوطني، بحسب الاحوال، وصدق عليه الملك"**. واذا كان من الممكن القول ان هذه المادة يرتبط تطبيقها واقعياً بوجود سلطة تشريعية وفقاً للفصل الثالث من الباب الرابع من الدستور، ولم تكن هذه السلطة موجودة خلال الفترة الواقعة بين تاريخ نشر هذا

الدستور وتاريخ انعقاد اول اجتماع للمجلس الوطني. فانه لا يوجد مبرر دستوري لاسباغ الشرعية الدستورية - وفقاً للمادة ١٢١(ب) من الدستور - على حزمة المراسيم بقوانين التي صدرت خلال تلك الفترة من الفراغ التشريعي والتي استثنت تطبيق حكم المادة ٣٨ من الدستور على تلك الحزمة من المراسيم بقوانين الصادرة خلال تلك الفترة والفترة التي سبقت اصدار ونشر الدستور الجديد والتي ابتدأت منذ ٢٦ اغسطس ١٩٧٥، كما اسلفنا. لذلك قلنا سابقاً إن الفقرة (ب) من المادة ١٢١ من الدستور كان يجب ان تتبنى صياغة الفقرة (ب) من المادة ١٠٥ من دستور سنة ١٩٧٣، ليتم بذلك تفعيل المادة ٣٨ من الدستور الجديد بطريقة تسمح بعرض كل المراسيم بقوانين الصادرة بعد حل المجلس الوطني القديم بتاريخ ٢٦ اغسطس ١٩٧٥، بالاضافة الى حزمة المراسيم بقوانين الصادرة بعد اصدار ونشر الدستور الجديد لسنة ٢٠٠٢، على مجلسي الشورى والنواب بعد انعقاد اول اجتماع للمجلس الوطني بتاريخ ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢. ولكن يبدو واضحاً من احكام هذا الدستور، ان السلطة التنفيذية كانت قد عقدت العزم مسبقاً على تبني الحكم الذي تتضمنه المادة ١٢١(ب) والاحكام الاخرى من هذا الدستور التي تهدف الى اضعاف السلطة التشريعية لمجلس النواب بالذات وبرمجة اعماله المستقبلية وفقاً لحزمة المراسيم بقوانين الاستباقية التي اصدرتها خلال فترة الاحدى عشر شهراً التي سبقت انعقاد اول اجتماع له بتاريخ ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢.

اما الجملة الاخيرة من المادة ١٢١(ب) من الدستور والتي تسمح بتعديل او الغاء تلك المراسيم بقوانين "وفقاً للنظام المقرر بهذا الدستور"، فانها لا تقدم ولا تؤخر. ذلك انه باستثناء المادة ٣٨ من الدستور التي تعطي مجلس النواب صلاحية الغاء تلك المراسيم بقوانين الصادرة عن طريق السلطة التنفيذية، فانه لا توجد طريقة اخرى لتعديلها او الغائها إلا وفقاً للمادتين ٨١، ٩٢ من الدستور. أما المادة ٨١ التي لها الاولوية على المادة ٩٢، فهي تخص مشروعات القوانين التي يقوم بعرضها رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب "الذي له حق قبول المشروع او تعديله او رفضه". وفي هذه الحالة، لا ينتظر من الحكومة ان تتقدم بتعديلات على المراسيم بقوانين المذكورة التي اصدرتها اثناء الفراغ التشريعي السابق على انعقاد اول اجتماع للمجلس الوطني الجديد في ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢. اما إذا رجعنا للمادة ٩٢ من الدستور، فان نص هذه المادة يسمح لاي عضو من اعضاء المجلسين حق اقتراح القوانين. ولكن يحول دون تطبيق وتفعيل هذه المادة صعوبات دستورية جمّة وذلك

لما تتضمنه هذه المادة من العقبات الدستورية التي تقف عائقاً دون نجاح أي اقتراح بقانون بشأن تعديل او الغاء أي من حزمة المراسيم بقوانين السالف بيانها وذلك عن طريق تقدم اعضاء مجلس النواب باقتراح بقانون وفقاً لنص هذه المادة. والدليل على ذلك هو ان المجلس قد دخل حالياً الدور الثالث من ادوار الانعقاد ولم يستطع ان يتقدم – طبقاً لما تمنحه المادة ٩٢ من الدستور من اختصاص – بأي اقتراح بقانون سواء بشأن إجراء تعديل على أي من حزمة المراسيم بقوانين الصادرة من السلطة التنفيذية والمعترض عليها شعبياً، او بشأن اصدار أي قانون آخر. ذلك لان هذه المادة تشترط ان يُحوَّل الاقتراح بقانون المقدم من عضو المجلس والذي حصل على موافقة المجلس عليه، "الى الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون ولتقديمه الى مجلس النواب في الدورة نفسها او في الدورة التي تليها".

ان هذا النص يعني ان الحكومة هي التي تتولى الصياغة القانونية اللازمة لوضع الاقتراح بقانون المقدم من مجلس النواب في شكل مشروع قانون، الامر الذي لا يستبعد ان تدخل الحكومة على الاقتراح بقانون المحال اليها من المجلس أية تعديلات جوهرية قد تراها ضرورية وفقاً للسياسة الحكومية المقررة. وأكبر دليل على ما نذهب اليه هو اللائحة الداخلية لمجلس النواب التي اصدرتها الحكومة ضمن حزمة المراسيم بقوانين السابقة بالرغم من ان نص المادة ٩٤ من الدستور تنص على ان مجلس النواب هو المختص في وضع "القانون بشأن نظام سير عمله". ولكن – كما اسلفنا – حينما ادخل المجلس تعديلات – وجدتها الحكومة جذرية – على نظام لائحته الداخلية التي حولها الى الحكومة لوضعها في صيغة مشروع قانون، وفقا لحكم المادة ٩٢ من الدستور، أدخلت عليها الحكومة تعديلات جوهرية ثم حولتها الى المجلس لمناقشتها من جديد. وهذه اللائحة الداخلية المعدلة لمجلس النواب لا تزال قيد النظر والمداولة بين المجلس والحكومة وذلك خلال ثلاث دورات من ادوار انعقاد المجلس. ولم تصدر بعد هذه اللائحة الداخلية المعدلة التي ادخل عليها مجلس النواب بعض التعديلات الجوهرية التي لا ترتضيها الحكومة. وقد صدرت اللائحة الداخلية لمجلس النواب بالمرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢ وذلك قبل انعقاد اول اجتماع للمجلس الوطني بتاريخ ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢، كما اسلفنا.

ولتبرير اصدار هذه الحزمة من المراسيم بقوانين بعد فترة اصدار ونشر الدستور الجديد بتاريـــــخ ١٤ فبراير ٢٠٠٢ وقبل انعقاد اول اجتماع للمجلس الوطني بتاريخ ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢، تورد المذكرة التفسيرية أسباباً لا تبدو مقنعة. ذلك انها تقول إن

"نفاذ التعديلات الدستورية" التي تمت، يحتاج الى "اصدار بعض القوانين التي لا ينفذ الدستور إلاّ بصدورها، مثل القوانين الخاصة بتنظيم مجلسي الشورى والنواب، وقانون مباشرة الحقوق السياسية وقانون اللائحة الداخلية لكل من مجلسي الشورى والنواب، وهي قوانين لا يجوز من الناحية الدستورية اصدارها إلا بعد صدور الدستور لاستنادها الى ما سيرد فيه من احكام بشأنها".

ولكن، يُرد على ما جاء في المذكرة التفسيرية بشأن هذه المادة، بالقول انه، استثناء من المراسيم بقوانين التي تشير اليها على وجه التحديد، لم تكن توجد ضرورة لاصدار مراسيم بقوانين – قبل انعقاد اول اجتماع للمجلس الوطني بتاريخ ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢- بشأن قانون الصحافة والنشر وقانون ديوان المراقبة المالية وقانون السلطة القضائية وقانون المحكمة الدستورية وقانون الاجراءات الجنائية وقانون المناقصات وقانون المحافظات وقانون الاتصالات وغيرها من القوانين الاخرى التي صدرت كلها قبل ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢ وأوجدت، نتيجة لذلك، وضعاً قانونياً ومراكز قانونية قائمة، قُيدت بموجبها مسبقاً سلطة مجلس النواب وحريته التشريعية والرقابية معاً. وقد تجنبت المذكرة التفسيرية الاشارة الى هذه القوانين المهمة التي صدرت كلها بمراسيم بقوانين خلال فترة الاحدى عشرا شهراً الواقعة بين تاريخ اصدار ونشر الدستور الجديد في ١٤ فبراير ٢٠٠٢ وتاريخ انعقاد اول اجتماع للمجلس الوطني الجديد في ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢.

كما يبدو ان المذكرة التفسيرية تفرق في شأن تطبيق حكم المادة ٣٨ من الدستور – التي استثنتها المادة ١٢١(ب) من الدستور- بين ما تسميه بالقوانين الصادرة بمراسيم اثناء "قيام الحياة النيابية" – والتي تخضع بداهة لحكم المادة ٣٨ من الدستور – والقوانين الصادرة بمراسيم "اثناء تعطيل الحياة البرلمانية من الناحية الواقعية لعدم وجود مجلس الشورى ومجلس النواب".

وعليه، ترى المذكرة التفسيرية بان "القوة القانونية لهذه القوانين الاخيرة، لا تزول عند بدء الحياة البرلمانية، بل تعتبر قوانين قائمة ما لم يلغها البرلمان بقوانين اخرى"، أي وفقاً للمادة ٩٢ من الدستور السالف بيانها. وفحوى هذا التفريق بين الحالتين المذكورتين، هو ان المادة ٣٨ من الدستور – التي استثنت تطبيقها المادة ١٢١(ب) – إذ تنطبق على الحالة الاولى وهي حالة "قيام الحياة النيابية"، إلا أنها لا تنطبق على الحالة الثانية وهي حالة "تعطيل الحياة البرلمانية من الناحية الواقعية".

وللرد على ما جاء في المذكرة التفسيرية من تبرير بشأن قانونية او دستورية المادة ١٢١(ب)، نورد الرأي التالي:

اولاً: فيما يتعلق بحزمة المراسيم بقوانين التي اصدرتها السلطة التنفيذية خلال مدة السبع والعشرين سنة التي سبقت اصدار ونشر الدستور الجديد في ١٤ فبراير ٢٠٠٢، فان هذه المراسيم قد صدرت فعلاً اثناء فترة تعطيل الحياة النيابية وفقاً للامر الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ الذي أدى الى ايقاف العمل بحكم المادة ٦٥ من الدستور بشأن اجراء انتخابات لمجلس جديد وذلك الى حين اجراء تعديل على احكام قانون الانتخاب او وضع قانون إنتخاب جديد. كما فوض هذا الامر الاميري مجلس الوزراء بسلطة اصدار القوانين. ولم تلتزم الحكومة بحكم هذا الامر الاميري، إذ لم تبادر في وضع قانون انتخاب جديد او معدل، بل استمر سريان حكم الامر الاميري المذكور لمدة ٢٧ سنة وذلك حتى تاريخ اصدار ونشر الدستور الجديد في ١٤ فبراير ٢٠٠٢. وقد صدر بعد ذلك الامر الملكي رقم (٢) لسنة ٢٠٠٢ الذي الغى الامر الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ ولكن دون ان يفوض مجلس الوزراء بسلطة اصدار القوانين اثناء غياب الحياة البرلمانية او تعطيلها من الناحية الواقعية.

يستنتج من الاجراءات السالف بيانها بان تعطيل الحياة النيابية لمدة ٢٧ سنة، نتيجة لعدم انتخاب مجلس وطني جديد طبقاً لحكم المادة ٦٥ من الدستور، لم يكن قد جرى وفقاً لاحكام الدستور، إذ ان الامر الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ الذي عطل الحياة النيابية لم يكن أداة تشريعية طبقا لاحكام الدستور التي تبين بوضوح الاجراءات الدستورية التي يمكن اتباعها في شأن حل المجلس الوطني وانتخاب مجلس جديد محله وذلك طبقا لحكم المادة ٦٥ من الدستور. وقد أورد الدستور في هذه المادة الاحكام الخاصة بحل المجلس الوطني بمرسوم مسبب، على ان تجرى الانتخابات لمجلس جديد خلال شهرين من تاريخ هذا الحل. وقد صدر فعلاً المرسوم رقم (١٤) لسنة ١٩٧٥ بحل المجلس الوطني، ولكن الحكومة لم تلتزم بحكم المادة ٦٥ من الدستور بشأن اجراء انتخابات لمجلس وطني جديد خلال مدة شهرين من تاريخ الحل. كما أن الدستور لم يورد أي حكم آخر يقضي بتعطيل الحياة النيابية بموجب أمر أميري كالامر الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ الذي عطل الحياة النيابية ابتداء من ٢٦ اغسطس ١٩٧٥ والذي يتعارض اصداره مع احكام الدستور، شكلاً وموضوعاً.

وبناء عليه، فانه نتيجة لبطلان الامر الاميري المذكور الذي عطل الحياة النيابية، فان كل المراسيم بقوانين التي اصدرتها السلطة التنفيذية خلال تلك الفترة، لم يصدر تخويل تشريعي باصدارها. لذلك، فانه كان يجب عرضها على مجلس النواب المنتخب بعد انعقاد اول اجتماع له بتاريخ ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢ وذلك تطبيقاً لحكم المادة ٣٨ من الدستور، ليتخذ هذا المجلس القرارات المناسبة بشأن اقرارها جملة او رفضها جملة، مع احتفاظه بحقه الدستوري في رفض بعض تلك المراسيم بقوانين المقيدة للحرية والمخلة بجوهر الحق او الحرية التي تنص عليها المادة ٣١ من الدستور وغيرها من المواد التي لها علاقة بحكم هذه المادة الاساسية من الدستور.

ثانياً: أما فيما يتعلق بحزمة المراسيم بقوانين التي اصدرتها السلطة التنفيذية في الفترة الواقعة بين تاريخ اصدار ونشر الدستور الجديد في ١٤ فبراير ٢٠٠٢ وقبل تاريخ انعقاد اول اجتماع للمجلس الوطني في ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢ والتي اشرنا اليها فيما سلف، فانها وان كانت قد صدرت اثناء "تعطيل الحياة النيابية من الناحية الواقعية لعدم وجود مجلس الشورى ومجلس النواب"، كما تقول المذكرة التفسيرية، إلاّ ان الغالبية العظمى من هذه المراسيم بقوانين لم يكن يوجد مبرر لصدورها، كما اوضحنا سابقاً. وعليه، كان يجب على السلطة التنفيذية ان تنتظر قيام الحياة النيابية بعد ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢ لاصدارها في شكل قوانين من قبل السلطة التشريعية الجديدة ممثلةً بمجلسي الشورى والنواب. هذا عدا انه كان الخيار مفتوحاً للسلطة التنفيذية، بان تؤخر تاريخ العمل بالدستور الى حين انعقاد أول اجتماع للمجلس الوطني بتاريخ ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢ وذلك بتبني حكم مقارب لحكم المادة ١٠٩ من دستور سنة ١٩٧٣ الذي ينص على ان "يُعمل بالدستور من تاريخ اجتماع المجلس الوطني، على ان لا يتأخر هذا الاجتماع عن اليوم السادس عشر من شهر ديسمبر ١٩٧٣".

ولو تضمن الدستور الجديد مثل هذا النص – بدلاً من نص المادة ١٢٥ منه – الذي جعل تاريخ العمل بالدستور ابتداء من تاريخ اصداره ونشره في ١٤ فبراير ٢٠٠٢ – لكان من الممكن اعتبار اصدار المراسيم بقوانين خلال تلك الفترة إستمراراً لممارسة اصدار المراسيم بقوانين خلال الفترة التي سبقت اصدار دستور سنة ٢٠٠٢. وستكون بذلك خاضعة لحكم المادة ٣٨ من الدستور الجديد على اساس المبدأ الذي شرحناه في البند الاول اعلاه. ولكن نظراً لان المادة ١٢٥ من دستور سنة ٢٠٠٢ تؤكد ان تاريخ العمل بهذا الدستور هو تاريخ نشره في ١٤ فبراير ٢٠٠٢، فانه يمكن القول، في ضوء ذلك، بان الحكومة كانت ملزمة بتفعيل وانفاذ نص المادة

٧٠ من الدستور التي تنص على انه **"لا يصدر قانون إلاّ اذا اقره كل من مجلس الشورى ومجلس النواب او المجلس الوطني، بحسب الاحوال، وصدق عليه الملك"**. ذلك لان المادة ٧٠ من الدستور اصبحت سارية المفعول بمجرد إصدار ونشر الدستور بتاريخ ١٤ فبراير ٢٠٠٢. ولكن الحكومة لم تستطع تفعيل وانفاذ هذا الحكم من المادة ٧٠ من الدستور من الناحية الواقعية، نظراً لعدم وجود مجلس الشورى ومجلس النواب اثناء فترة اصدار حزمة المراسيم بقوانين المذكورة، الامر الذي أوجد تناقضاً في تطبيق الاحكام التي يتضمنها الدستور.

وفي ضوء هذا التحليل، كان يجب ان تخضع المراسيم بقوانين – التي صدرت بعد تاريخ العمل بالدستور في ١٤ فبراير ٢٠٠٢ – لحكم المادة ٣٨ من الدستور فيما يتعلق بضرورة عرضها على مجلس النواب لاخذ موافقته عليها وذلك دون التفريق – الذي تتضمنه المذكرة التفسيرية للدستور بشأن المادة ١٢١(ب) – بين حالة "تعطيل الحياة البرلمانية"، او "عدم قيام الحياة النيابية"، وحالة "قيام الحياة البرلمانية"، او القول، خطأً في نظرنا، بان المراسيم بقوانين المذكورة لا يمكن عرضها على مجلس النواب، طبقا لحكم المادة ٣٨، لانها صدرت اثناء "تعطيل الحياة البرلمانية". ذلك انه باعتبار ان الدستور الجديد لسنة ٢٠٠٢ هو امتداد لدستور سنة ١٩٧٣ – الذي لم يلغَ بنص صريح في الدستور الاول– فانه، لذلك، يمكن القول ان الفترة المستمرة بين تاريخ حل المجلس الوطني القديم في ٢٦ اغسطس ١٩٧٥ وتاريخ انعقاد اول اجتماع للمجلس الوطني الجديد في ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢، هي فترة حل المجلس الوطني القديم طبقاً للمادة ٣٨ من دستور سنة ١٩٧٣، وهي الفترة التي صدرت خلالها المراسيم بقوانين التي يُطلب حالياً عرضها، وفقاً لحكم هذه المادة، على مجلس النواب الجديد المنتخب طبقاً لاحكام الدستور الجديد والذي يعتبر خلفاً للمجلس الوطني القديم. وقد تبنى هذا الدستور الجديد حكم المادة ٣٨ من دستور سنة ١٩٧٣، على ان يستمر سريانها مستقبلاً على القوانين التي تصدر "بمراسيم" فيما بين ادوار انعقاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب او في فترة حل مجلس نواب. ولكن على اساس التحليل السالف بيانه، كان يجب ان ينظر المجلس الوطني الجديد، بمجلسيه، في كل المراسيم بقوانين الصادرة قبل انعقاد أول اجتماع له دون تفريق.

اما القول في المذكرة التفسيرية، فيما يتعلق بالمادة ٣٨ من الدستور، بان حكم هذه المادة لا يسري بداهة إلا عند قيام الحياة النيابية، وانما يخضع الامر للقواعد التي وضعها الامر الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ الصادر بايقاف الحياة النيابية، فيرد

عليه، بان الامر الاميري المذكور لا يمكن ان يُرسي أية قواعد دستورية لانه لم يكن اولاً الاداة الدستورية المطلوبة لتعطيل الحياة النيابية، وثانياً لانه باطل لكونه يتعارض مع نص المادة ٦٥ من دستور سنة ١٩٧٣ التي لا تجيز تعطيل الحياة النيابية بأمر اميري وذلك في الوقت الذي بينت فيه هذه المادة الاجراءات المطلوبة لانتخاب مجلس وطني جديد في خلال شهرين من تاريخ حل المجلس. ولم تلتزم الحكومة بهذا النص الدستوري الصريح، ولكنها لجأت الى تعطيل عمل المجلس الوطني بأمر اميري يتعارض مع احكام الدستور، وبخاصة المادة ٦٥ منه. كما ان تعطيل حكم المادة ٦٥ من الدستور يتعارض مع حكم المادة ١٠٨ من الدستور التي ينص على عدم جواز "تعطيل أي حكم من احكام الدستور إلا في اثناء قيام الاحكام العرفية وذلك في الحدود التي يبينها القانون، ولا يجوز بأي حال تعطيل انعقاد المجلس الوطني في تلك الاثناء او المساس بحصانة اعضائه".

وقد ضرب الامر الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ باحكام هاتين المادتين (٦٥، ١٠٨) من الدستور عرض الحائط خلال ٢٧ سنة من قيام نظام أمن الدولة في البحرين. وواضح من حكم المادة ١٠٨ من دستور سنة ١٩٧٣، انه لا يجوز حتى في حالة اعلان الاحكام العرفية في البحرين، طبقاً للمادة ٣٦(ب) من الدستور، تعطيل انعقاد المجلس الوطني في تلك الاثناء او المساس بحصانة اعضائه. هذا عدا ان الاحكام العرفية لم تعلن في البحرين خلال تلك المدة.

نكتفي بهذا القدر من التعليق على حزمة المراسيم بقوانين السابقة المقيدة لبعض الحريات العامة ولاختصاصات السلطة التشريعية – ممثلة أساساً في مجلس النواب – وذلك لعلاقة هذه المراسيم بقوانين التي تطرقنا اليها، بالفقرة (ب) من المادة ١٢١ من الدستور التي استثنت تطبيق حكم المادة ٣٨ من دستور البحرين. وفي رأينا، تشكل هذه الفقرة (ب) من المادة ١٢١ من الدستور عيباً دستورياً كان يجب تجنبه وافساح المجال لتطبيق وإنفاذ حكم المادة ٣٨ من دستوري سنة ١٩٧٣ وسنة ٢٠٠٢ على حزمة المراسيم بقوانين الصادرة من قبل السلطة التنفيذية قبل تاريخ انعقاد اول اجتماع للمجلس الوطني.

١٨- فيما يتعلق بالمقارنة بين المادة ٩٢ من دستور البحرين والمادة ١٠٥ من دستور قطر، نجد أن المادة ٩٢ من دستور البحرين تنص على ان لاي عضو من اعضاء المجلسين حق اقتراح القوانين، "فاذا رأى المجلس قبول الاقتراح، احاله الى

الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه الى مجلس النواب في الدورة نفسها او في الدورة التي تليها". وهذا النص يعطي السلطة التنفيذية الحق في صياغة اقتراح القانون المقدم من مجلس النواب او مجلس الشورى في شكل مشروع قانون، الامر الذي يشكل تدخلاً من الحكومة في اعمال السلطة التشريعية وذلك بادخال تعديلات جوهرية في اقتراح القانون المقدم من المجلس التشريعي. كما ان هذا النص قد يؤدي الى تأجيل اقرار مشروع القانون الى اكثر من دورة.

اما المادة ١٠٥ من دستور قطر، فتنص على ان "لكل عضو من اعضاء مجلس الشورى حق اقتراح القوانين. واذا وافق المجلس على الاقتراح بقانون المقدم من العضو، "أحاله الى الحكومة – بعد وضعه في صيغة مشروع قانون – لدراسته وابداء الرأي بشأنه واعادته للمجلس في دور الانعقاد ذاته او الذي يليه".

ويبدو لنا ان نص المادة ١٠٥ من دستور قطر هو افضل بكثير من نص المادة ٩٢ من دستور البحرين. ذلك ان مجلس الشورى القطري يبدو انه – وفقاً للمادة ١٠٥ من الدستور – سيد نفسه في صياغة مشروع القانون المقدم الى الحكومة التي لا شأن لها بالتدخل في صياغة واعداد الاقتراح بقانون في شكل مشروع بقانون وذلك خلافاً للنص الجامد من المادة ٩٢ من دستور البحرين. وعليه، فان دور الحكومة القطرية المحال اليها مشروع القانون المقترح من عضو مجلس الشورى والذي نال موافقة المجلس عليه، يقتصر فقط على دراسة مشروع القانون وابداء الرأي بشأنه واعادته للمجلس.

وكذلك، تعتبر المادة ٩٢ من دستور البحرين دون مستوى المادة ٧١ من دستور سنة ١٩٧٣ التي تعطي الحق المطلق لعضو المجلس الوطني في اقتراح القوانين، على ان يتولى المجلس نفسه صياغة اقتراح القانون واعداده في شكل مشروع قانون قبل احالته للحكومة لمراجعته وابداء رأيها بشأنه. وقد جرى العمل على اعداد صياغة مشاريع القوانين المقترحة من اعضاء المجلس الوطني القديم، والموافق عليها من المجلس، بواسطة اللجنة التشريعية والقانونية الخاصة بالمجلس ثم احالتها للحكومة للنظر فيها.

١٩ ــ تنص المادة ٩٧ من دستور قطر على ان مجلس الشورى يضع لائحته الداخلية متضمنة النظام الداخلي وطريقة سير العمل في المجلس...". وتبدو هذه المادة على جانب كبير من الوضوح في شأن بيان اختصاص مجلس الشورى بوضع

لائحته الداخلية. بينما تنص المادة ٩٤ من دستور البحرين على "أن يبين القانون نظام سير العمل في كل من مجلس الشورى ومجلس النواب ولجانهما..." ولكن بالرغم من ان التفسير الصحيح لهذه المادة يقضي بان يتولى المجلسان وضع لائحتهما الداخلية بقانون، إلاّ ان الحكومة استبقت هذا النص الدستوري واعطت لنفسها اختصاص اصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب بالمرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢ واللائحة الداخلية لمجلس الشورى بالمرسوم بقانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢. وكما بينا سابقا، فان مجلس النواب لم ينجح بعد في ادخال تعديلات على لائحته الداخلية طبقاً لحكم المادة ٩٢ من الدستور التي تحدد لاختصاصات مجلس النواب بمجرد التقدم للحكومة "باقتراح بقانون"، على أن تتولى الحكومة اعادة صياغته في شكل مشروع قانون.

٢٠ ـ تنص المادة ١٠٦ من دستور قطر على رفع مشروع القانون الذي اقره مجلس الشورى الى الامير للتصديق عليه واصداره، على انه اذا رد الامير المشروع الى المجلس في غضون ثلاثة اشهر من تاريخ رفعه اليه مشفوعاً بأسباب عدم التصديق، فانه يجب في هذه الحالة، موافقة ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس على المشروع وذلك ليتم التصديق عليه واصداره من قبل الامير. ومع ذلك، فان هذه المادة تجيز للامير **"ان يأمر بايقاف العمل بهذا القانون للمدة التي يقدر انها تحقق المصالح العليا للبلاد"**. وهذا الحق المطلق للامير كان يجب ان لا يُلجأ اليه في نظام الامارة الدستورية، وبخاصة بعد اقرار القانون الذي رده الامير، للمرة الثانية، بأغلبية ثلثي الاعضاء الذين يتألفَ منهم المجلس. وهذه نسبة عالية تمثل بوضوح رغبة الشعب، مصدر السلطات، في اصدار هذا القانون. لذلك، فان تقدير ما يعرف "بالمصالح العليا للبلاد" لا يجب ان يترك للامير وحده، وانما يجب ان يشترك معه في هذا التقدير، الشعب، ممثلاً باعضاء مجلس الشورى المنتخب.

وبالمقارنة مع المادة ٣٥ من دستور البحرين، نجد ان الفقرة (أ) من هذه المادة تعطي الملك مدة ستة اشهر للتصديق على القانون من تاريخ رفعه اليه من مجلسي الشورى والنواب. إن هذه المدة الطويلة المطلوبة لاصدار القانون، تعيق ولا شك السرعة المطلوبة لاقرار القوانين واصدارها.

اما الفقرتان (ج)، (د) من هذه المادة فتنصان على انه اذا رد الملك مشروع القانون الى المجلسين خلال المدة المبينة في الفقرة (أ)، وقرر كل من المجلسين او المجلس

الوطني الموافقة على المشروع باغلبية ثلثي اعضائه، صدق عليه الملك وأصدره في خلال شهر من اقراره للمرة الثانية. وهذا يعني ان مشروع القانون الذي يرده الملك الى المجلسين بموجب هذه المادة يحتاج الى سبعة اشهر قبل التصديق عليه واصداره. وهذه مدة طويلة تؤدي الى عرقلة اصدار القوانين.

ومع ذلك، فان نص هذه المادة يبدو افضل من نص الفقرة (٣) من المادة ١٠٦ من الدستور القطري، التي تخول الامير حقاً مطلقاً بايقاف العمل بقانون أقرته السلطة التشريعية (مجلس الشورى) للمرة الثانية بأغلبية ثلثي اعضاء المجلس.

وبالمقارنة مع المادة ٣٥ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣، تنص هذه المادة على ان القانون يعتبر مصدقاً عليه ويصدره الامير اذا مضت ثلاثون يوماً من تاريخ رفعه اليه من المجلس الوطني دون ان يرده الى المجلس لاعادة النظر فيه.

فاذا رده في خلال هذه الفترة بمرسوم مسبب، لاعادة النظر، وأعاد المجلس اقرار المشروع باغلبية الاعضاء الذين يتألف منهم، صدق عليه الامير وأصدره في خلال شهر من اقراره للمرة الثانية.

وبناء عليه، فان مشروع القانون الذي اقره المجلس الوطني، يمكن ان يصدق عليه الامير ويصدره في خلال مدة شهر من احالته الى الامير. فاذا رد الامير مشروع القانون الى المجلس لاعادة النظر فيه، فان المجلس يمكن ان يعيد اقرار المشروع خلال شهر آخر، وبذلك، فان القانون المقر من قبل المجلس الوطني، يمكن أن يصدر مصدقا عليه من الامير خلالِ شهر او شهرين فقط كحد أقصى، الامر الذي يُسَهِّل عملية اصدار التشريعات بدلاً من تأخيرها، كما تذهب الى ذلك احكام المادة ٣٥ من دستور البحرين التي هي دون مستوى المادة المقابلة لها في دستور البحرين لسنة ١٩٧٣.

أما المادة ٦٦ من دستور الكويت لسنة ١٩٦٢، فانها تتضمن حكماً مشابهاً لحكم المادة ٣٥ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ فيما يتعلق بفترة الشهر او الشهرين المطلوبين لاصدار القانون مصدقاً عليهِ من الامير. إلاّ ان المادة ٦٦ من دستور الكويت تشترط لاقرار مشروع القانون الذي رده الامير الى مجلس الامة لاعادة النظر فيه، موافقة اغلبية ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس، وليس مجرد موافقة اغلبية الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس الوطني، وفقاً لحكم المادة ٣٥(د)

من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣. وهذه ميزة خاصة بهذا الدستور على دستور الكويت.

كما ان المادة ٣٥ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ هي افضل بكثير من نفس المادة المقابلة لها في دستور البحرين لسنة ٢٠٠٢ والتي تشترط، في حالة رد الملك لمشروع القانون الى مجلسي الشورى والنواب لاعادة النظر فيه، ان تصدر الموافقة على اقراره للمرة الثانية باغلبية ثلثي اعضاء كل من المجلسين. هذا عدا أن مشروع القانون الذي يقره هذان المجلسان، وفقاً للمادة ٣٥ من هذا الدستور، قد يحتاج الى مدة ستة اشهر لتصديق الملك عليه واصداره في المرة الاولى أو سبعة اشهر لتصديق الملك عليه واصداره في المرة الثانية.

٢١ ــ إن نص المادة ١٠٧ من دستور قطر بشأن اقرار مشروع الميزانية العامة من قبل مجلس الشورى، على اختصاره، يتقارب كثيراً مع نص المادة ١٠٩ من دستور البحرين بشأن مشروع قانون الميزانية السنوية الشاملة لايرادات الدولة ومصروفاتها. كما ان هاتين المادتين من الدستورين لا تجيزان ادخال تعديل على الميزانية بدون موافقة الحكومة، الامر الذي يحدد اختصاص السلطة التشريعية في الدولتين فيما يتعلق بادخال التعديلات التي تراها ضرورية على مشروع الميزانية العامة التي هي من صميم اختصاص السلطة التشريعية في انظمة الحكم الدستورية.

ثم انه في الوقت الذي تقر المادة ١٠٧ من دستور قطر تحديد الميزانية على اساس سنوي وهو الامر المعمول به في الدول والممالك الدستورية، تقر الفقرة (ج) من المادة ١٠٩ من دستور البحرين اعداد الميزانية لاكثر من سنة مالية، إذ بهذه الطريقة يُحدِّ هذا النص من اختصاص السلطة التشريعية ورقابتها السنوية المستمرة على ايرادات الدولة ومصروفاتها، وبالتالي يترك الحكومة تتصرف كما تشاء في اوجه صرف الميزانية العامة المعتمدة دون هذه الرقابة التشريعية السنوية المستمرة.

ومن الملاحظ انه يوجد باب مخصص للشئون المالية في دستور البحرين هو الباب الخامس الذي تنضوي تحته الميزانية العامة للدولة تحت المواد ١٠٩-١١٥. بينما لا يوجد في دستور قطر مثل هذا الباب المخصص للشئون المالية، بالرغم من اهميتها. لذلك، فان المادة الوحيدة المخصصة للميزانية العامة للدولة في الدستور الاخير – وهي المادة ١٠٧ – تقع ضمن الفصل الثالث من الباب الرابع الخاص بالسلطة التشريعية.

٢٢ ـــ تنص المادة ١٠٠ من دستور قطر على ان "تصدر قرارات مجلس الشورى بالاغلبية المطلقة للاعضاء الحاضرين وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها اغلبية خاصة، واذا تساوت الاصوات، يرجح الجانب الذي منه للرئيس".

ويقابل هذا النص، نص المادة ٨٠ من دستور البحرين، مع اشتمالها على تفصيل بذلك. إذ ان هذه المادة تشترط لصحة اجتماع كل من مجلس الشورى ومجلس النواب، حضور اكثر من نصف اعضائه، وهذا يعني انه ينعقد الاجتماع لاي من هذين المجلسين بحضور ٢١ عضوا لكل مجلس وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها اغلبية خاصة، كحالة تعديل الدستور، على سبيل المثال، حيث تشترط موافقة اغلبية ثلثي اعضاء كل من المجلسين على هذا التعديل. ثم تنص هذه المادة على أنه عند تساوي الاصوات، يرجح الجانب الذي منه الرئيس، أي ان القرار يمكن ان يتّخذ بمجرد تصويت ١١ صوتاً مع صوت الرئيس. أما اذا لم يكتمل نصاب انعقاد المجلس مرتين متتاليتين، اعتبر الاجتماع صحيحا، على ان لا يقل عدد الحاضرين عن ربع اعضاء المجلس. أي ان اجتماع أي من المجلسين يمكن ان ينعقد صحيحاً في هذه الحالة بحضور ١٠ اعضاء من كل مجلس. ولكن كيف تؤخذ القرارات في هذه الحالة، وهل يكفي اتخاذ القرارات بمجرد تصويت ٦ اعضاء مع رئيس المجلس؟ إذا كان الامر كذلك، فان هذه المادة هي معيبة لانها لا تمثل النظام الدستوري الديمقراطي الصحيح بأي شكل من الاشكال، إذ قد تتخذ قرارات خطيرة بشأن بعض القوانين التي تتقدم بها الحكومة دون ان تنال حظها من مراجعة ونقاش اعضاء المجلس الغائبين عن الاجتماع المذكور. لذا يمكن التساؤل: اين التمثيل الشعبي المطلوب لاتخاذ مثل هذه القرارات. وعليه، يمكن القول إن المادة ١٠٠ من دستور قطر تبدو افضل من المادة ٨٠ من دستور البحرين التي تُعتبر دون مستوى التمثيل النيابي المطلوب للتصويت على قرارات مجلس النواب، وبخاصة تلك القرارات المتعلقة باصدار القوانين. وتجدر الاشارة الى ان المادة ١٠٠ من دستور قطر هي مقيدة بنصاب انعقاد مجلس الشورى الذي تتضمنه المادة ٩٩ من هذا الدستور والتي تشترط لصحة انعقاد مجلس الشورى حضور اغلبية اعضائه، على ان يكون من بينهم الرئيس او نائب الرئيس. ولكن هذه المادة تختلف عن المادة ٨٠ من دستور البحرين وذلك لانها تنص على انه اذا لم يكتمل النصاب المطلوب، "تؤجل الجلسة الى الجلسة التي تليها".

أما إذا رجعنا الى المادة ٥٩ من دستور سنة ١٩٧٣ التعاقدي، فانها افضل بكثير من المادة ١٠٠ من دستور قطر ومن المادة ٨٠ من دستور البحرين لسنة ٢٠٠٢ السالف بيانها. وتنص المادة ٥٩ من دستور سنة ١٩٧٣ على الآتي:

"يشترط لصحة اجتماع المجلس الوطني حضور اكثر من نصف اعضائه، وتصدر القرارات بالاغلبية المطلقة للاعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها اغلبية خاصة. وعند تساوي الاصوات، يعتبر الامر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً".

وهذا يعني ان اجتماع المجلس الوطني المكون من ٤٠ عضواً في الدور التشريعي الثاني، يمكن ان ينعقد بحضور ٢١ عضواً على الاقل. ويمكن في هذه الحالة اتخاذ القرارات نظرياً باحدى عشر صوتاً مع صوت رئيس المجلس. ولكن صمام الامان في هذه الحالة يكمن في الفقرة الاخيرة من المادة التي لا تسمح مطلقاً بالتصويت عند تساوي الاصوات، كما لا تعطي للرئيس صوتاً ترجيحياً في هذه الحالة. بل ان هذه الفقرة تنص على انه في حالة تساوي الاصوات، "يعتبر الامر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً". وبذلك ينتهي الاجتماع المذكور، تمهيداً لعقد اجتماع آخر للمداولة في الامر الذي رفض في الاجتماع السابق، وهكذا. إن هذه المادة تمثل حقيقة ضمير الشعب خير تمثيل في ظل المبدأ الديمقراطي السليم الذي يتضمنه حكم هذه المادة. ويتطابق حكم المادة ٥٩ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ مع حكم المادة ٩٧ من دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ التي تؤكد ايضا على انه اذا تساوت اصوات اعضاء مجلس الامة الحاضرين، عند اتخاذ القرارات، يعتبر الامر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً.

٢٣ ـــ تنص المادة ١٣٨ من دستور قطر على ان "يحدد القانون الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الادارية ويبين نظامها وكيفية ممارستها لعملها".

ولا يوجد مقابل لهذه المادة الدستورية القطرية في دستور البحرين. وكان يجب ان يتضمن هذا الدستور حكماً بشأن القضاء الاداري الذي ظلت البحرين تفتقده حتى بعد صدور دستور سنة ١٩٧٣. ولكن المحاكم المدنية كانت تنظر في القضايا الادارية المرفوعة من المواطنين ضد وزارات الدولة ومصالحها ومؤسساتها بشكل محدود نظراً لعدم صدور قانون اداري ولعدم تخصيص دائرة ادارية ضمن محاكم الدولة قبل سنة ٢٠٠٢. لذلك كانت الاحكام الادارية خلال تلك الفترة محدودة وضعيفة، إذ

كانت المحاكم نادراً ما تحكم بالغاء القرار الاداري، واذا حكمت به، كانت وزارات الدولة ومؤسساتها نادرا ما تلتزم بتنفيذه. كما انه لم تكن للمحاكم المدنية سلطة في الحكم بالتعويض عن القرار الاداري الملغى والذي سبب ضرراً لرافع الدعوى ضد الجهة المسئولة عن القرار الاداري المطعون فيه امام القضاء. وتجدر الاشارة ايضا الى ان حكم المادة الرابعة من قانون المخالفات المدنية لسنة ١٩٧٠ – الذي كان ساري المفعول حتى تاريخ العمل بالمرسوم بقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠١ باصدار القانون المدني – كان يحظر رفع الدعاوى امام المحاكم ضد الحاكم والحكومة وموظفيها، الامر الذي دعا المحاكم خلال تلك الفترة الى رفض كل الدعاوى المدنية المرفوعة من المواطنين ضد الحكومة وموظفيها، بما في ذلك القضايا المتعلقة بطلبات التعويض عن اخطاء الحكومة – ممثلة بوزاراتها ومؤسساتها العامة وموظفيها– التي سببت اضراراً للمواطنين.

ولكن بعد صدور القانون المدني لسنة ٢٠٠٢، الغي العمل بقانون المخالفات المدنية لسنة ١٩٧٠ واصبحت الدولة ومؤسساتها مسئولة امام القضاء عن اخطاء موظفيها بموجب الفصل الثالث من الباب الاول من هذا القانون بشأن المسئولية عن العمل غير المشروع (الفعل الضار)، إذ يلزم هذا القانون تعويض الضرر عن العمل غير المشروع.

وبالرجوع الى خلو دستور البحرين من نص خاص بانشاء جهة مختصة بالفصل في المنازعات الادارية وفقاً للقانون، تجدر الاشارة الى ان قانون السلطة القضائية الجديد الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢، قد تضمن في المادة ٧ منه نصاً يقضي بانشاء دائرة ادارية ضمن دوائر المحكمة الكبرى المدنية. ويجري نص المادة ٧ من هذا القانون كالتالي:

"فيما عدا اعمال السيادة، تختص المحكمة الكبرى المدنية بدائرة ادارية للفصل في المنازعات الادارية التي تنشأ بين الافراد وبين الحكومة او الهيئات او المؤسسات العامة، عدا الحالات التي ينص فيها القانون على خلاف ذلك".

ويبدو لنا، ان المادة ٧ من المرسوم بقانون بشأن السلطة القضائية التي تنص على انشاء دائرة ادارية ضمن دوائر المحكمة المدنية الكبرى، لا تحتاج الى ان تستند بنص دستوري خاص بتحديد الجهة التي تفصل في المنازعات الادارية، وفقاً لما تنص عليه المادة ١٣٨ من دستور قطر. ذلك أن نص المادة ١٠٥ من دستور البحرين

تتضمن السند الدستوري اللازم لانشاء المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها، وفقاً للقانون. وعليه، فان انشاء دائرة ادارية ضمن دوائر المحكمة الكبرى المدنية هو أمر يتفق مع الدستور والقانون.

ولكن لا يكفي، في نظرنا، انشاء دائرة ادارية مرفقة بالمحكمة الكبرى المدنية دون ان يصدر قانون اداري يتضمن النص على انشاء محكمة ادارية مستقلة ضمن محاكم القضاء المدني، ويحدد اختصاص هذه المحكمة واجراءاتها فيما يتعلق بالغاء القرار الاداري والتعويض عن الضرر الناتج عنه. لذلك، فاننا ندعو الى اصدار قانون إداري متكامل لتنظيم اجراءات القضاء الاداري الذي يختلف نسبياً عن اجراءات القضاء المدني. وعلى سبيل المثال، يوجد في جمهورية مصر قضاء اداري مستقل عن القضاء المدني، له ولاية الالغاء وولاية التعويض عن القرارات الادارية المخالفة للقانون. وينفرد دستور الكويت بوضع حكم مفصل تتضمنه المادة ١٦٩ من الدستور، بشأن القضاء الاداري. وتنص هذه المادة على اصدار قانون "ينظم الفصل في المنازعات الادارية بواسطة غرفة او محكمة خاصة تتولى ممارسة القضاء الاداري، شاملاً ولاية الالغاء وولاية التعويض فيما يتعلق بالقرارات الادارية المخالفة للقانون".

٢٤ ــ تنص المادة ١٤٠ من دستور قطر على ان يعين القانون الجهة القضائية التي تختص في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، ويبين صلاحيتها وكيفية الطعن والاجراءات التي تتبع امامها، كما يبين القانون آثار الحكم بعدم الدستورية.

وتقابل هذه المادة، المادة ١٠٦ من دستور البحرين التي تنص على انشاء محكمة دستورية "من رئيس وستة اعضاء يعينون بأمر ملكي لمدة يحددها القانون، وتختص بمراقبة دستورية القوانين واللوائح". وقد تطرقنا سابقاً الى احكام المادة ١٤٠ من دستور قطر بشأن انشاء الجهة القضائية، والمادة ١٠٦ من دستور البحرين بشأن إنشاء المحكمة الدستورية وذلك ضمن الفصل الخاص بالسلطة القضائية في كل من البلدين.

ويبقى ان نلاحظ هنا ان المادة ١٤٠ من دستور قطر، تنص على انشاء "جهة قضائية" وفقاً للقانون. وهذا النص مشابه لنص المادة ١٠٣ من دستور البحرين والمادة ١٧٣ من دستور الكويت. وقد بينا سابقاً انه لم يجرِ العرف في غالبية الدساتير العربية على ان يحدد انشاء المحكمة الدستورية وعدد قضاتها واداة تعيينهم بنص دستوري ملزم يصعب تعديله، بل جرى العرف والعمل على ان يقتصر النص

الدستوري على الاحالة للقانون الذي يعين "الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح..الخ". أما اداة تعيين قضاة هذه المحكمة – الذين يجب ان يكونوا على درجة عالية جداً من المؤهلات القانونية والخبرة والتخصص في القانون الدستوري – فيجب ان تكون المرسوم الملكي، وفقاً لقانون هذه المحكمة، وليس الامر الملكي المفروض بنص دستوري.

وسيقرر القانون المذكور الصادر من السلطة التشريعية، ما يقتضيه الصالح العام لكل دولة من انشاء "جهة قضائية" او "محكمة دستورية" مستقلة، بحسب الاحوال، لتتولى النظر في الاختصاص المحدد لها وفقاً للنص العام في الدستور بشأن انشاء هذه "الجهة القضائية".

وبالرجوع الى المادة ١٤٠ من دستور قطر، فانها تحيل الى القانون ليبين "آثار الحكم بعدم الدستورية". ونرى ان هذه العبارة تضعف، الى حد كبير، احكام "الجهة القضائية" المتعلقة بدستورية القوانين وذلك لانها لا تقرر، بنص دستوري، الاثار المترتبة على الحكم بعدم دستورية القانون او اللائحة، وانما تحيل للقانون ليقرر تلك الاثار، بينما كان يقتضي الامر ان تتضمن المادة الدستورية النص الصريح بالزامية الحكم الصادر من هذه الجهة القضائية للحكومة وللكافة. إن كلاً من المادة ١٠٣ من دستور سنة ١٩٧٣ والمادة ١٠٦ من دستور البحرين والمادة ١٧٣ من دستور الكويت، تنص على أن يكون للحكم الصادر بعدم دستورية نص في قانون او لائحة اثر مباشر، وبذلك يعتبر ذلك النص المحكوم بعدم دستوريته، "كأن لم يكن".

٢٥ ــ تنص المادة ١٤٤ من دستور قطر على ان "لكل من الامير ولثلث اعضاء مجلس الشورى حق طلب تعديل مادة او اكثر من الدستور، فاذا وافقت اغلبية المجلس على التعديل من حيث المبدأ، ناقشه المجلس مادة مادة. ويشترط لاقرار التعديل موافقة ثلثي اعضاء المجلس، ولا يسري التعديل إلا بعد موافقة الامير عليه ونشره في الجريدة الرسمية".

إن هذه المادة تتضمن بعض التعقيدات. ولكنها، من الناحية النظرية، ممكنة التطبيق، اذ ان ثلث اعضاء مجلس الشورى المنتخبين (الذي يساوى ١٥ عضواً) المكون من ٤٥ عضوا (١٥ عضوا منهم معينون)، يمكن ان يتقدم بطلب تعديل الدستور، كما انه يمكن ان يقر طلب التعديل باغلبية اعضاء المجلس، (أي باغلبية اصوات ٢٣ عضوا منتخباً). فاذا تم ذلك، فانه يمكن ان يقر التعديل نظرياً بموافقة ثلثي اعضاء المجلس

(أي بموافقة ٣٠ عضواً منتخباً). ولكن من الناحية العملية، قد يصعب الحصول على كل اصوات الاعضاء المنتخبين بالموافقة على تعديل الدستور المطلوب. هذا عدا ان هذا التعديل الدستوري، لو تمت الموافقة عليه وفقاً لحكم هذه المادة، فانه، مع ذلك، لا ينفذ إلاّ بعد مصادقة الامير عليه ونشره في الجريدة الرسمية.

وبالرجوع الى حكم المادة ١٢٠ من دستور البحرين، بشأن تعديل الدستور، فاننا نجد انه اصعب تطبيقا من المادة ١٤٤ من دستور قطر. ذلك أن نص المادة ١٢٠ من دستور البحرين تتطلب لاجراء أي تعديل جزئي على الدستور "ان تتم الموافقة على التعديل باغلبية ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم كل من مجلس الشورى ومجلس النواب، وان يصدق الملك على هذا التعديل". ونظراً لان السلطة التشريعية في البحرين تتكون من مجلسين هما: مجلس الشورى المعين بأمر ملكي، وعدد اعضائه ٤٠ عضواً، ومجلس النواب المنتخب مباشرة من الشعب، وعدد اعضائه ٤٠ عضواً ايضاً، فانه يصعب في هذه الحالة ان يقر أي تعديل على الدستور بالطريقة المبينة في هذه المادة، إذ انه في الوقت الذي قد يكون من الممكن، من الناحية النظرية، ان يصوت اغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب (أي ٢٧ عضوا منهم) على أي تعديل على الدستور مقترح من مجلس النواب، إلاّ انه قد يصعب الحصول على اصوات اغلبية ثلثي اعضاء مجلس الشورى المعين (أي ٢٧ عضوا منهم) في صالح التعديل الدستوري المقدم من مجلس النواب وذلك في حالة عدم موافقة الحكومة، وبالتالي عدم تصديق الملك على هذا التعديل الدستوري. وبالتالي لن يصدر تصديق الملك على هذا التعديل حتى في حالة افتراض تأييده من قبل اغلبية ثلثي اعضاء مجلس الشورى. ولكن الافتراض غير الحقيقة. إذ انه من المستبعد جداً ان يوافق ثلثا اعضاء مجلس الشورى المعينين من الحكومة على مشروع تعديل دستوري لا ينال موافقة الحكومة والملك عليه مسبقاً.

أما فيما يتعلق بالمادة ١٤٤ من دستور قطر، فاننا نجد أنها مطابقة في نصها لنص المادة ١٧٤ من دستور الكويت لسنة ١٩٦٢. إذ ان هذه المادة الاخيرة تشترط، بداية، بان يتقدم الامير او ثلث اعضاء مجلس الامة بطلب لقتراح تنقيح الدستور. فاذا وافق الامير وأغلبية الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس على مبدأ التنقيح وموضوعه، ناقش المجلس المشروع المقترح مادة مادة. أما اقرار التعديل على الدستور نهائياً، فلا يتم إلا بموافقة ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ولا يكون هذا التنقيح نافذاً

بعد ذلك إلا بعد تصديق الامير عليه واصداره. وتشير هذه المادة الى تعبير "التنقيح" بدلاً من تعبير "التعديل" الذي هو افضل من تعبير التنقيح، في نظرنا.

وبالمقارنة بين المادة ١٧٤ من دستور الكويت والمادة ١٠٤ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣، نجد ان المادة الاخيرة بشأن التعديل على الدستور هي اسهل وأيسر تطبيقاً لانها لا تتضمن تلك الشروط صعبة التطبيق التي تتضمنها المادة ١٧٤ من دستور الكويت. لذلك، تكتفي المادة ١٠٤ من دستور سنة ١٩٧٣، بايراد شرطين فقط للتعديل، وهما ان يتم التعديل بموافقة اغلبية ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس وان يصدق الامير على هذا التعديل. وبناء عليه، فان نص المادة ١٠٤ من دستور البحرين، يكفل حق أي عضو من اعضاء المجلس الوطني بالتقدم بطلب لادخال تعديل جزئي على الدستور، ولكن لا يصدر قرار المجلس على اقتراح التعديل إلا بموافقة اغلبية ثلثي اعضاء المجلس الوطني. وبناء عليه، يفضل نص المادة ١٠٤ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ فيما يتعلق باجراءات التقدم بالتعديلات الدستورية، على كل من نص المادة ١٧٤ من دستور الكويت ونص المادة ١٤٤ من دستور قطر ونص المادة ١٢٠ من دستور البحرين وذلك نظراً لما تتضمنه المادة ١٠٤ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ من يسر وسهولة في اجراء التعديلات الدستورية مقابل التعقيد والصعوبات التي تتضمنها المواد الاخرى المقابلة لها من الدساتير المذكورة. وما كنا نتمنى ان يتضمن دستور الكويت – الذي نعتبره رائد الحركة الدستورية الديمقراطية في دول الخليج العربية – حكماً مشابهاً لنص المادة ١٧٤ بشأن تعديل الدستور. إن مثل هذا النص الخاص بتعديل الدستور الكويتي يقف عائقاً امام أي تعديل دستوري جزئي يمكن ان يتقدم به مجلس الامة الكويتي. لذلك، فان نص المادة ١٧٤ من دستور الكويت يحتاج الى تعديل يجعل من امكانية طلب مجلس الامة بتعديل الدستور امراً اكثر سهولة. هذا عدا انه حان الاوان لشعب الكويت بان يتمتع، بعد ممارسته الطويلة للحياة الديمقراطية – التي هي لطول ممارسة ديمقراطية مستمرة في العالم العربي – بوجود مجلس تشريعي منتخب بالكامل من الشعب مباشرة، دون تطعيمه بنسبة من الاعضاء المعينين الذين يمثلهم الوزراء بحكم مناصبهم، الامر الذي يعيق اختصاصات مجلس الامة التشريعية والرقابية التي يجب ان يتمتع بها كاملة دون نقصان، كما هو الوضع في الديمقراطيات العريقة. أما بالنسبة للوضع في البحرين في ظل دستور سنة ٢٠٠٢، فان السلطة التشريعية الكاملة لمجلس النواب مقيدة بالاحكام التشريعية الممنوحة لمجلس الشورى المعين والتي تجعل من هذا المجلس

مشاركاً حقيقياً لمجلس النواب، في ممارسة السلطة التشريعية. هذا عدا ان الفقرة (ج) من المادة ١٢٠ من دستور البحرين صريحة في حظر اقتراح تعديل "نظام المجلسين". وهذا النص منتقد طبعاً. ولكن بوجود هذا النص الدستوري، لا يوجد سبيل دستوري للتخلص من هذا المجلس – الذي لا ضرورة له لانه يشكل عبئاً ثقيلاً على تطور الحياة التشريعية في البلاد – إلا بالعمل على المطالبة بانقاص عدد اعضاء هذا المجلس الى النصف والى رفع الصلاحيات التشريعية عنه وذلك بجعله مجلساً استشارياً فحسب، يضم في عضويته "اصحاب الخبرة والاختصاص للاستعانة بارائهم فيما تتطلبه الشورى من علم ودراية" وذلك حسبما هو مبين في فصل "استشرافات المستقبل" من ميثاق العمل الوطني الصادر بالامر الاميري رقم (١٧) لسنة ٢٠٠١.

وبالرجوع الى المادة ١٧٤ من الدستور الكويتي، يبدو لنا ان احجام مجلس الامة الكويتي – خلال المدة الطويلة من ممارسته التشريعية – عن التقدم باجراء تعديلات دستورية تسهم في المزيد من ديمقراطية الحكم، قد يرجع سببه الى الشروط الصعبة التي يتضمنها حكم المادة ١٧٤ من الدستور وذلك بالمقارنة مع سهولة ويُسر الشروط التي يتضمنها حكم المادة ١٠٤ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ فيما يتعلق باجراء التعديلات الدستورية. ولكن المادة ١٠٤ من هذا الدستور قد استبدلت بالمادة ١٢٠ من دستور البحرين الجديد التي هي اكثر صعوبة في التطبيق من المادة ١٧٤ من دستور الكويت.

ومع ذلك، تجدر الاشارة اخيراً الى ان كل الاقتراحات بشأن التعديلات الدستورية التي تتضمنها لحكام المواد السالف بيانها من دساتير دول المنطقة، تحتاج موافقة رئيس الدولة وتصديقه عليها كشرط اساسي لنفاذها واصدارها كقوانين بتعديلات دستورية.

٢٦ ــ تنص المادة ١٤٥ من دستور قطر على ان "الاحكام الخاصة بحكم الدولة وورلثته لا يجوز طلب تعديلها" وفقاً للمادة ١٤٤ من هذا الدستور. أما المادة ١٤٦ فتنص على ان الاحكام الخاصة بالحقوق والحريات العامة لا يجوز طلب تعديلها إلا في الحدود التي يكون الغرض منها "منح مزيد من الحقوق والضمانات لصالح المواطن". ان المادة ١٤٦ من هذا الدستور بشأن ضمان عدم تعديل الاحكام المتعلقة بالحقوق والحريات العامة هي من الثوابت التي يجب الاعتزاز بها.

اما الفقرة (ج) من المادة ١٢٠ من دستور البحرين فتؤكد في جملتها الاخيرة على ان "نظام المجلسين ومبادئ الحرية والمساواة المقررة في هذا الدستور" لا يجوز تعديلها، وكذلك لا يجوز اقتراح تعديل المادة الثانية في هذا الدستور، "كما لا يجوز اقتراح تعديل النظام الملكي ومبدأ الحكم الوراثي". وتتعلق المادة الثانية من الدستور بدين الدولة والشريعة الاسلامية التي تنص هذه المادة على انها "مصدر رئيسي للتشريع"، لا المصدر الرئيسي للتشريع.

وتتفق هذه المبادئ المبينة في الفقرة (ج) من المادة ١٢٠ من دستور البحرين عموماً مع المبادئ المبنية في المادتين ١٤٥، ١٤٦ من دستور قطر. ولكن يرد على هذا القول بعض الفروق التي يجب بيانها كالتالي:

أ- ان الحكم في المادة ١٢٠ (ج) من دستور البحرين بشأن عدم جواز اقتراح تعديل "نظام المجلسين" هو حكم يفتقد الى أي سند في فقه القانون الدستوري، إذ أن "نظام المجلسين" ليس من الثوابت الاساسية التى لا يجوز اقتراح تعديلها، فالشعب الذي له السيادة على إقليمه، وهو مصدر السلطات جميعاً، وفقاً للفقرة (د) من المادة الاولى من الدستور، له الحق كل الحق في التفكير فيما هو لكثر صلاحا له فيما يتعلق بضمانة تمثيله سواء من خلال مجلس واحد منتخب او مجلسين، لحدهما منتخب مباشرة من الشعب والاخر معين، مع تحديد نسبة عدد الاعضاء المعينين في هذا المجلس الاخير، وهل الاجدى والاصلح له ولارادة الشعب ان يمثل في مجلس واحد او مجلسين، الامر الذي يدعو الى عدم تقييد الشعب بنص دستوري غير قابل للتعديل بالنسبة لهذا الخيار الذي ليس من الثوابت الدستورية. وقد ظل مجلس الامة الكويتي لمدة ٤٣ سنة، مشكلاً من عدد من النواب المنتخبين يشكلون ثلثي اعضاء المجلس، مع تواجد عدد محدود من الوزراء المعينين لا يتجاوز عددهم ثلث اعضاء المجلس وذلك دون ان تنجم عن تشكيلة هذا المجلس أية مشكلات دستورية ودون ان يقدم هذا المجلس خلال تلك السنين الطويلة من عمره على طلب تعديل اية مادة من مواد الدستور الكويتي، وفقا لحكم المادة ١٧٤ منه.

وعليه، يجدر التساؤل: لماذا يمكن ان يعتبر "نظام المجلسين" من الثوابت الاساسية الموازية في الاهمية لنظام الحكم الملكي الدستوري ولمبدأ الحكم الوراثي ولمبدأ دين الدولة والشريعة الاسلامية الذي تنص عليه المادة الثانية من الدستور. هل نظام المجلسين هو على نفس مستوى المبادىء الاساسية التي تتمثل في الدين الاسلامي

والشريعة الاسلامية ونظام الحكم الملكي الوراثي، هذه المباديء التي تعتبر من الثوابت التي لا يجوز اقتراح تعديلها. الجواب هو طبعاً لا. لذلك، لا يبدو أن مصطلح "نظام المجلسين" هو في موقعه الصحيح من هذا الدستور. وبالنظر لصغر مساحة البحرين ولقلة عدد سكانها ومحدودية مواردها المالية، وكذلك بالنظر للتجربة التي لا تبدو ناجحة بالنسبة لمجلس الشورى الذي تنقص "الخبرة والتجربة" التي ينص عليها الميثاق – تحت فصل "استشرافات المستقبل" – الكثير من اعضائه، فانه قد يكون من الانسب لشعب البحرين في المستقبل ان يختار نظام المجلس التشريعي الواحد بدلاً من نظام المجلسين. وهذا الخيار الذي له ان يقرره في المستقبل، هو حق من حقوقه المنصوص عليها في الفقرة (د) من المادة الاولى من الدستور، باعتباره يملك السيادة، وهو مصدر السلطات جميعاً. وعليه، لا يجب ان يرد على ممارسة الشعب لهذا الحق مثل هذا القيد الدستوري الذي يُحظر حظراً تاماً التقدم باقتراح تعديل نظام المجلسين. وفي نظرنا، لو كان هذا الدستور دستوراً عقدياً، شارك الشعب – عن طريق ممثليه في مجلس تشريعي او تأسيسي – في وضعه، لكان قد رفض النص الدستوري الذي تتضمنه الفقرة (ج) من المادة ١٢٠ من الدستور بشأن عدم جواز تعديل نظام المجلسين الذي ليس هو من الثوابت الدستورية التي تتضمنها الفقرة (ج) من المادة الاولى والمادة الثانية من الدستور. ذلك ان نظام المجلسين ليس حقيقة من الثوابت الدستورية الاساسية التي يجب التمسك بها الى الابد دون إمكانية ادخال تعديل دستوري عليه. إذ قد يرى الشعب في المستقبل، بان نظام المجلس الواحد هو أقل تكلفة من الناحية المالية وانه يخدم المصلحة العليا للبلاد اكثر من نظام المجلسين، وبخاصة في حالة حصول توافق شعبي مع الحكومة على مبدأ تقليص عدد اعضاء مجلس الشورى الى النصف مع سحب اختصاصه التشريعي، ليصبح مجرد مجلس استشاري قد لا يرى الشعب مستقبلاً، ضرورة لاستمرارية وجوده. وأخيراً فانه يجب ان يترك للشعب ان يقرر ان كان نظام المجلس الواحد هو أضمن لصيانة حقوقه وثوابته من نظام المجلسين، بالشكل المبين في الدستور، وذلك دون تقييده بنص دستوري لا يقبل التعديل، وبخاصة اذا كان هذا النص الدستوري لم يحصل التوافق عليه بطريقة ديمقراطية بين الشعب والحكومة.

ب– إنه بالرغم من ان نص الفقرة (ج) من المادة ١٢٠ فيما يتعلق بِـ "مبادئ الحرية والمساواة المقررة في هذا الدستور" التي لا يجوز تعديلها، هو نص عام في منطلقه بحيث يعم مبادئ الدستور كلها، ولكن بوجه خاص الباب الثالث منه بشأن الحقوق

والواجبات، إلا اننا نرى ان حكم المادة ١٤٦ من دستور قطر الذي يؤكد على انه "لا يجوز طلب تعديل الاحكام الخاصة بالحقوق والحريات العامة **إلا في الحدود التي يكون الغرض منها منح مزيد من الحقوق والضمانات لصالح المواطن"**، هو الاكثر حسماً واطلاقاً في تأكيد الضمانات والحقوق المكفولة للمواطن وفقا للدستور.

٢٧- لا يتضمن دستور قطر نصاً خاصاً بانشاء ديوان للرقابة المالية مشابه لنص المادة ١١٦ من دستور البحرين، مع ان هذا النص الدستوري هو على درجة كبيرة من الاهمية لا يخلو منه دستور من الدساتير العربية. وتنص المادة ١١٦ من دستور البحرين على "أن ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية يكفل القانون استقلاله، ويعاون الحكومة ومجلس النواب في رقابة تحصيل ايرادات الدولة المالية وانفاق مصروفاتها في حدود الميزانية، ويقدم الديوان الى كل من الحكومة ومجلس النواب تقريراً سنوياً عن اعماله وملاحظاته".

ولكن بالرغم من نص هذه المادة الدستورية على استقلال الديوان، إلاّ أن المادة الاولى من المرسوم بقانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٢ باصدار قانون ديوان الرقابة المالية، **تنص صراحة على تبعية هذا الديوان للملك**، الامر الذي يضعف من استقلالية هذا الديوان لان الملك ذاته مصونة لا تمس، وهو رئيس السلطة التنفيذية، بينما جرت الاعراف الدستورية للدول الديمقراطية على ان يتبع ديوان الرقابة المالية السلطة التشريعية مباشرة وذلك لان السلطة التشريعية التي تمثل الشعب، هي السلطة المختصة بمراقبة اعمال السلطة التنفيذية، كما ان لها سلطة الاشراف على ديوان المراقبة المالية الذي يجب ان يكون مستقلاً عن السلطة التنفيذية.

وبمقارنة هذه المادة، بالمادة ٩٧ من دستور سنة ١٩٧٣، فان هذه المادة الاخيرة تنص على ان "ينشأ بقانون ديوان للمراقبة المالية يكفل القانون استقلاله، ويكون ملحقاً بالمجلس الوطني". ان هذا هو النص الدستوري السليم الذي يتفق مع الاعراف الدستورية المستقرة. وبالمثل، فإن المادة ١٥١ من دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ تنص على ان "ينشأ بقانون ديوان للمراقبة المالية يكفل القانون استقلاله، ويكون ملحقاً بمجلس الامة".

وتبدو أهمية تبعية ديوان الرقابة المالية لسنة ٢٠٠٢ للسلطة التشريعية، ممثلة بمجلس النواب، في حقيقة خضوع التقرير السنوي الذي يقدمه الديوان، للنقاش والمحاسبة من قبل مجلس النواب. بينما يختلف الامر حالياً بالنسبة لنص المادة الاولى من قانون

الرقابة المالية لسنة ٢٠٠٢ الصادر تطبيقاً لنص المادة ١١٦ من الدستور. إذ ان هذه المادة من القانون تسلب من مجلس النواب إختصاصه الدستوري الاصيل بمراقبة ومحاسبة هذا الديوان الذي تنحصر مسئوليته حالياً تجاه مجلس النواب في تقديم تقريره السنوي للمجلس للعلم والاطلاع فحسب. وبالرجوع الى المواد الاخرى الاساسية التي يتضمنها المرسوم بقانون بشأن ديوان الرقابة المالية لسنة ٢٠٠٢، نجد ان اختصاصات الديوان قد قيدت وحددت بالنسبة للامور التالية:

أ ــ وفقاً للمادة ٤ من هذا القانون، يمارس ديوان الرقابة المالية رقابته على "الوزارات والادارات والمصالح العامة التي يتألف منها الجهاز الاداري للدولة والجهات الملحقة بها"، ولكن هذه المادة تستثنى من الرقابة المالية "وزارة الدفاع ووزارة الداخلية والحرس الوطني وذلك بالنسبة للمصروفات السرية المتعلقة بالامن القومي". وعليه، فان هذه المادة ترفع الرقابة المالية عن مصروفات هذه الجهات والمصالح الحكومية التي تمثل شريحة كبيرة من مصروفات الدولة. هذا عدا ان مصروفات الديوان الملكي تخرج ايضا عن اختصاص الرقابة المالية للديوان. ولكن تجدر الاشارة الى ان الفقرة (م) من المادة ٣٣ من الدستور قد حسمت هذا الامر بنص دستوري ملزم، إذ تنص على ان **"الديوان الملكي يتبع الملك، ويصدر بتنظيمه امر ملكي، وتحدد ميزانيته وقواعد الرقابة عليها بمرسوم ملكي خاص"**. ويبدو لنا من هذا النص ان هذا المرسوم الخاص هو غير قابل للنشر كغيره من المراسيم التشريعية الاخرى التي يوقع عليها عادة رئيس مجلس الوزراء بعد توقيع الملك عليها.

ب ــ أما المادة ٥ من هذا القانون، فانها تحدد اختصاص الديوان **بالرقابة اللاحقة** فقط على الجهات الخاضعة لرقابته والمبينة في المادة ٤ من القانون. ولا يشمل هذا النص الاختصاص **بالرقابة السابقة** للديوان على الجهات الخاضعة لرقابته، الامر الذي يضعف سلطة الديوان الى حد كبير.

وعلى خلاف هذا النص من قانون الرقابة المالية، ينص قانون ديوان المراقبة المالية الكويتي، الصادر تطبيقا لنص المادة ١٥١ من الدستور الكويتي، على ان للديوان **الاختصاص بالرقابة السابقة واللاحقة معاً على ايرادات ومصروفات الدولة دون تمييز او استثناء**. ونرى ان الرقابة السابقة على التزامات الدولة بالنسبة للمصروفات فيما يتعلق بالمشتريات والمشروعات هي على درجة كبيرة من الاهمية، لان

الحكومة قد تلزم الدولة بمشتريات ومشروعات سابقة لم تقرها السلطة التشريعية وتصبح امراً واقعاً بالنسبة لها فيما بعد عند اعداد الدولة للميزانية العامة والزام السلطة التشريعية بها.

٢٨- تتضمن المادة ١٠٨ من دستور قطر نصاً خاصاً يعطي لمجلس الشورى ابداء رغبات مكتوبة للحكومة في المسائل العامة. وهذا النص مشابه لنص المادة ٦٨ من دستور البحرين.

٢٩ ــ لا يتضمن دستور قطر نصاً مشابهاً للمادة ٦٩ من دستور البحرين التي تعطي الحق لمجلس النواب في كل وقت تشكيل لجان تحقيق او ندب عضو او اكثر من اعضائه "للتحقيق في أي أمر من الامور الداخلة في اختصاصات المجلس المبينة في الدستور". ويوجب حكم هذه المادة "على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم".

ويتضمن حكم هذه المادة تأكيداً لرقابة مجلس النواب على اعمال السلطة التنفيذية. وقد خصص دستور البحرين لصور هذه الرقابة لمجلس النواب على اعمال السلطة التنفيذية عدة مواد هي: المادة ٦٥ بشأن توجيه الاستجوابات الى أي من الوزراء عن الامور الداخلة في اختصاصاته، والمادة ٦٦ بشأن طرح موضوع الثقة بالوزير. ولكن لا يكون طرح موضوع الثقة بالوزير إلاّ بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب، وذلك خلافاً لنص المادة ٦٨(ج) من دستور سنة ١٩٧٣ الذي يجعل سحب الثقة من الوزير ممكناً بأغلبية الاعضاء الذي يتألف منهم المجلس. وتتعلق المادة ٦٧ من دستور البحرين بأمر اصدار قرار مجلس النواب بعدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، كما تتعلق المادة ٦٨ منه بشأن ابداء رغبات مكتوبة للحكومة في المسائل العامة. أما المادة ٦٩ من هذا الدستور، فتتعلق بحق المجلس في تشكيل لجان التحقيق بشأن اعمال الوزارات، وذلك كله على التفصيل الوارد في هذه المواد. أما فيما يتعلق بتوجيه أسئلة مكتوبة الى الوزراء لاستيضاح الامور الداخلة في اختصاصهم، فان المادة ٩١ من دستور البحرين قد اعطت هذا الحق لكل من مجلس النواب ومجلس الشورى على السواء، دون تفريق وذلك على التحديد الوارد فيها. ولكن دستور البحرين لم يتضمن حكم المادة ٧٥ من دستور سنة ١٩٧٣ التي تعطي المجلس صلاحية تشكيل "لجنة خاصة لبحث العرائض والشكاوى التي يبعث بها المواطنون الى المجلس". وقد اسقط هذا الدستور الجديد مثل هذا النص الذي هو في

غاية الاهمية لعلاقته بارتباط ممثلي الشعب في مجلس النواب بمشكلات وشكاوى الناخبين ضد موظفي الدولة الذي يديرون شئون الوزارات والادارات والمصالح الحكومية والمؤسسات العامة.

أما فيما يتعلق بدستور قطر، تتضمن المواد ١٠٨، ١٠٩، ١١٠، ١١١ السلطة الرقابية لمجلس الشورى القطري المتمثلة في توجيه الاسئلة لرئيس مجلس الوزراء والوزراء وفي طرح الاستجوابات للوزراء وفي طرح موضوع الثقة في الوزير بعد استجوابه وفي ابداء الرغبات للحكومة في المسائل العامة وذلك على التفصيل الوارد في المواد المذكورة. ولكن السلطة الرقابية لمجلس الشورى القطري لا تتضمن طرح موضوع الثقة في رئيس مجلس الوزراء، او بالاحرى اتخاذ قرار بعدم امكان التعاون معه، وفقاً لنص المادة ٦٧ من دستور البحرين. كما لا يتضمن دستور قطر تشكيل لجان تحقيق بشأن مراقبة اعمال الوزارات او تشكيل لجنة خاصة لبحث العرائض والشكاوى التي يبعث بها المواطنون الى المجلس. إلاّ انه تجدر الاشارة الى ان المادة ٩١ من دستور البحرين الخاصة بتوجيه الاسئلة المكتوبة الى الوزراء، لا تتضمن توجيه أية اسئلة الى رئيس مجلس الوزراء، بعكس المادة ١٠٩ من دستور قطر التي تسمح بتوجيه اسئلة الى الوزراء والى رئيس مجلس الوزراء ايضا في الامور الداخلة في إختصاصهم. وهذه المادة في الدستور القطري هي افضل من المادة ٩١ من دستور البحرين.

ولكن بالرجوع الى دستور سنة ١٩٧٣، فإن المادة ٦٦ من هذا الدستور تعطي الحق لكل عضو من اعضاء المجلس الوطني بان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والى الوزراء أسئلة لاستيضاح الامور الدلخلة في إختصاصهم، كما تعطي المادة ٦٧ من هذا الدستور الحق لكل عضو من اعضاء المجلس الوطني بان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والى الوزراء استجوابات عن الامور الداخلة في إختصاصهم على التفصيل الوارد في هاتين المادتين.

وعليه، فان المادتين ٦٦، ٦٧ من دستور سنة ١٩٧٣ تتميزان على المادتين ٦٥، ٩١ من دستور البحرين اللتين لا تخضعان رئيس مجلس الوزراء للاستجواب وتوجيه الاسئلة من اعضاء مجلس النواب. كما ان المادة ٦٧ من هذا الدستور بشأن عدم امكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، لا يمكن تطبيقها عملياً نظراً للعقبات الدستورية التي تعترض طريق تطبيقها، إذ لا يبدو ان اتخاذ قرار بعدم امكان التعاون

مع رئيس مجلس الوزراء هو في يد مجلس النواب حتى لو اتخذ هذا المجلس قراراً في هذا الامر باغلبية ثلثي اعضاء المجلس وفقاً للفقرة (ب) من المادة ٦٧. ذلك لان هذه الفقرة تشترط ايضا ان يحال هذا القرار الى المجلس الوطني، المشكل من مجلسي الشورى والنواب، ليتخذ بدوره قراراً آخر في هذا الامر بأغلبية ثلثي اعضاء المجلس الوطني، وفقاً للفقرة (د) من هذه المادة، وذلك على التفصيل الاجرائي الوارد في الفقرات أ-د من هذه المادة. وعليه فان هذه المادة تجعل طرح موضوع عدم امكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء أمراً مستحيلاً.

٣٠ ـ لا يوجد في دستور قطر حكم مشابه لحكم المادة ٨٧ من دستور البحرين الذي ينص على ان للحكومة ان تتقدم الى مجلس النواب بداية، ثم الى مجلس الشورى بمشروع قانون ينظم موضوعات اقتصادية او مالية طالبة من المجلسين البت في المشروع المذكور على وجه الاستعجال وذلك خلال مدة شهر من تاريخ تقديمه. ثم يطلب من المجلس الوطني البت النهائي بالتصويت على المشروع خلال خمسة عشر يوماً اخرى. فإذا لم يبت المجلس الوطني في المشروع المذكور خلال تلك المدة "**جاز للملك اصداره بمرسوم بقانون**".

إن نص هذه المادة غريب لانه يتجاوز مفهوم فقه القانون الدستوري الذي يعطي سلطة اصدار القوانين للسلطة التشريعية دون تدخل من السلطة التنفيذية. وما دام هذا المشروع بقانون مقدم من السلطة التنفيذية لاقراره من قبل مجلسي الشورى والنواب، فانه يجب ان يخضع كغيره من مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة وفقاً للمادة ٨١ من الدستور، لنفس الاجراءات التي تتطلبها هذه المادة، دون التفريق بين مشاريع القوانين العادية ومشاريع القوانين المتعلقة بالامور المالية والاقتصادية التي تشير اليها المادة ٨٧. إذ ان البت في سرعة انجاز بعض القوانين دون غيرها هو أمر تقرره السلطة التشريعية نفسها. وقد تتشاور هذه السلطة مع السلطة التنفيذية التي تقدم عادة هذه المشاريع بقوانين التي تتطلب السرعة في الانجاز. وقد تقرر السلطة التشريعية، في ضوء هذه المشاورات، ضرورة البتِ في مشروع القانون الاقتصادي او المالي المقدم من الحكومة على وجه السرعة. ولكن هذا الامر لا يحتاج الى تخصيص مادة دستورية بشأنه، بل يترك الامر للسلطة التشريعية لاتخاذ القرار المناسب بشأنه طبقاً لظروف المشروع بقانون المعروض على المجلس التشريعي. اما النص في الجملة الاخيرة من هذه المادة على اعطاء الحق للملك بأن يُصدر مشروع القانون المقدم بصفة الاستعجال، بمرسوم بقانون وذلك في حالة عدم بت المجلس الوطني فيه خلال

المدد المبينة في هذه المادة، فان هذا النص يبدو نصاً تعسفياً لا يتفق مع نظام حكم المملكة الدستورية المطبق في العالم المتحضر. ثم إن تخويل هذا النص للحكومة بان تصدر مشروع القانون الذي تأخر المجلس عن اصداره لمدة ١٥ يوماً، بمرسوم بقانون، بالرغم من عدم اقراره من قبل السلطة التشريعية القائمة، يعتبر تجاوزاً لاختصاص هذه السلطة. لذا، فانه يبدو من غير المرغوب فيه تضمين الدستور مثل هذه المادة.

إن كلاً من دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ ودستور البحرين لسنة ١٩٧٣، لا يتضمن مثل هذا النص. كما ان دستور قطر لا يتضمن مثل هذا النص ايضاً. كما يبدو واضحاً ان نص المادة ٨٧ من دستور البحرين يتعارض مع حكم المادة ٣٨ من الدستور نفسه التي تبين حالتين، على سبيل الحصر، لاصدار المراسيم بقوانين، وهي حالة فترة ما بين "ادوار انعقاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب وحالة فترة حل مجلس النواب" وذلك بشرط ان تعرض هذه المراسيم بقوانين على كل من المجلسين "خلال شهر من تاريخ صدورها إذا كان المجلسان قائمين او خلال شهر من اول اجتماع لكل من المجلسين الجديدين في حالة الحل او انتهاء الفصل التشريعي"، الى آخر ذلك من تفصيل. فاذا كان نص المادة ٣٨ من الدستور هو على هذا الوجه من التحديد، فما هو المسوغ الدستوري لاصدار مراسيم بقوانين اثناء دور انعقاد المجلس الوطني واثناء حضور وتواجد مجلس النواب. وماذا سيكون الوضع الدستوري لهذه المراسيم بقوانين في ضوء حكم المادة ٣٨ من الدستور التي تتطلب عرض المراسيم بقوانين على السلطة التشريعية للنظر فيها. يبدو ان نص المادة ٨٧ من الدستور يحسم الامر بالنسبة لهذه المراسيم بقوانين وذلك باعتبارها صحيحة ونافذة ولا يجوز الطعن فيها بأية صورة من الصور.

إن المذكرة التفسيرية للمادة ٨٧ تجيب على هذا التساؤل بالقول بانه لا يجوز عرض المرسوم بقانون الصادر وفقاً لحكم هذه المادة على المجلس الوطني بعد اصداره لان "الحكمة من هذا النص تلافي ما يترتب على تأخير البت في هذا القانون من اضرار بمصالح الدولة، وخاصة المصالح الاقتصادية التي تحتاج في كثير من الاحيان الى السرعة في تنظيم القواعد الحاكمة لها".

وواضح من هذا التفسير لهذه المادة انه تفسير سياسي وتبريري لكثر منه قانوني او دستوري، إذ ان فقه القانون الدستوري لا يبرر تضمين مثل هذه المادة الغريبة في

الدستور كما اسلفنا. هذا عدا أنه لم يرد في صياغة هذه المادة نص باستثنائها من حكم المادة ٣٨ من الدستور.

٣١ ـــ تنص المادة ٨٩ من دستور البحرين على ان "**عضو كل من مجلس الشورى ومجلس النواب يمثل الشعب بأسره..**".

ولا يوجد في دستور قطر أية مادة تنص على ان عضو مجلس الشورى، سواء كان هذا العضو منتخباً او معيناً (كالوزراء)، "يمثل الشعب بأسره" كما هو الحال بالنسبة للمادة ٨٩ من دستور البحرين.

وفي رأينا، لا يوجد مبرر دستوري على الاطلاق للنص في هذه المادة على ان عضو مجلس الشورى المعين بأمر ملكي، "يمثل الشعب بأسره" لان هذا النص يصادر حق الشعب – مصدر السلطات جميعاً– في ابداء رأيه في من يمثله تمثيلاً حقيقياً في مجلس تشريعي منتخب. وما دام عضو مجلس الشورى هو معين من السلطة التنفيذية، فهو لا يمثل **الشعب** وانما يمثل السلطة التي عينته في المجلس. ولا ندري إن كان هذا النص الدستوري المعيب قد حمل اعضاء مجلس الشورى على الاعتقاد بانهم حقيقة يمثلون الشعب بأسره.

٣٢ ـــ لقد بينا سابقاً بان دستور قطر لا يتضمن باباً منفصلاً عن الشئون المالية. كما انه لا يبحث تفصيلاً طريقة اعداد الموازنة العامة للدولة والحساب الختامي. إلاّ ان المادة ١٠٧ من هذا الدستور تنص على ان "يحدد القانون طريقة اعداد الموازنة، كما يحدد السنة المالية". وتنظم هذه المادة ايضا اجراءات عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشورى واعتمادها من المجلس قبل اصدارها بقانون.

ولا تتضمن هذه المادة او اية مادة اخرى من دستور قطر، ذكراً لميزانية الديوان الاميري والاحكام المتعلقة بها. أما فيما يتعلق بدستور البحرين الذي – خلافاً للدستور القطري – خصص باباً يتضمن الاحكام المتعلقة بالشئون المالية، فانه خصص لميزانية الديوان الملكي نص المادة ٣٣(م) الذي يعزل ميزانية الديوان الملكي عن الميزانية العامة للدولة. وتنص الفقرة (م) من هذه المادة على صدور مرسوم خاص بهذه الميزانية. وبالمقارنة بين حكم هذه الفقرة من المادة ٣٣ من دستور البحرين والفقرة (ط) من المادة ٣٣ من دستور سنة ١٩٧٣، نجد ان الفقرة (ط) من المادة ٣٣ من هذا الدستور الاخير، تنص على ان "للامير مخصصات مالية سنوية، تحدد بمرسوم اميري خاص، ولا يجوز تعديل هذه المخصصات مدة حكم الامير، ويكون

تحديدها بقانون". ولا شك في ان هذا النص الاخير هو اقرب إلى مفهوم حكم المملكة الدستورية من نص الفقرة (م) من المادة ٣٣ من دستور البحرين. ذلك لان مخصصات الديوان الاميري وفقاً للفقرة (ط) من المادة ٣٣ من دستور سنة ١٩٧٣ يصدر بها، بداية، مرسوم اميري خاص، ولا يجوز تعديل هذه المخصصات مدة حكم الامير، على ان يكون تحديد هذه المخصصات بعد ذلك بقانون يعرض على المجلس الوطني.

٣٣ ـ تؤكد المادة ٣٣(ج) من دستور البحرين على ان الوزراء يسألون بالتضامن امام الملك عن السياسة العامة للحكومة، ويسأل كل وزير عن اعمال وزارته بصورة فردية. ولا شك في ان تعبير مسئولية الوزراء متضامنين امام الملك، ينصرف ايضا الى مسئولية رئيس مجلس الوزراء الفردية، بالاضافة الى المسئولية التضامنية للوزارة ككل وذلك بدليل نص الفقرة (د) من المادة ٤٧ والتي تنص على ان "تنحي رئيس مجلس الوزراء عن منصبه لاي سبب من الاسباب يتضمن تنحية الوزراء جميعا من مناصبهم".

وتنص المادة ١٢٣ من دستور قطر على ان "رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسئولون بالتضامن امام الامير عن تنفيذ السياسة العامة للحكومة وكل منهم مسئول مسئولية فردية امام الامير عن اداء واجباته وممارسة صلاحياته".

ويتضح من حكم المادة ٣٣(ج) من دستور البحرين وحكم المادة ١٢٣ من دستور قطر، ان هذين الدستورين لا يعرفان مبدأ المسئولية التضامنية والفردية للوزراء امام السلطة التشريعية، بل انهما ابعد ما يكونان عنها لان مثل هذه المسئولية التضامنية لرئيس الوزراء والوزراء وطرح موضوع الثقة بالوزارة بشكل تضامني امام البرلمان او السلطة التشريعية المنتخبة كلياً من الشعب، هي أمور لا تعرفها إلاّ الدول والممالك الدستورية التي تنتمي الى انظمة حكم الديمقراطيات العريقة. ويستتبع وجود مثل هذا الحكم الديمقراطي التمثيلي الصحيح للشعب، وجود احزاب سياسية منظمة، تتمتع بحرية العمل والممارسة الديمقراطية التي تهيئ لها فرصة الوصول الى الحكم عن طريق المشاركة في انتخابات نيابية حرة ونزيهة، ونتيجة لذلك، يشكل الحكومة، في ظل هذا الحكم الدستوري الديمقراطي، الحزب الذي يحصل مرشحوه على الاغلبية المطلقة لاصوات الناخبين في هذه الانتخابات الحرة.

ولكنَّ مبدأ المسئولية التضامنية لرئيس الوزراء والوزراء امام رئيس الدولة (الملك او الامير) بدلاً من مسئوليتهم امام المجلس التشريعي، هو مبدأ يتبناه كل من دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ ودستوري البحرين لسنة ١٩٧٣ و ٢٠٠٢ والدستور الدائم لقطر لسنة ٢٠٠٤. وهذا هو مبدأ توفيقي، كما بينا في مقدمة هذا الكتاب، تبناه بداية دستور الكويت وتبعته في ذلك دساتير دول منطقة الخليج الاخرى التي صدرت لاحقاً، وذلك لضرورة التكيف مع انظمة الحكم الوراثي للاسر الحاكمة في هذه المنطقة. وكما بينا سابقاً، فقد صدرت هذه الدساتير القائمة على اساس مبدأ التوفيق بين نظام الحكم الوراثي المطلق السائد في هذه الدول في السابق ونظام الحكم الوراثي الدستوري القائم في الوقت الحاضر. ومن المبادئ التوفيقية الاخرى التي تتضمنها هذه الدساتير الحديثة لحكومات دول الخليج العربية، مبدأ تشكيل المجلس التشريعي، (كمجلس الامة الكويتي والمجلس الوطني البحريني ومجلس الشورى القطري) من اعضاء منتخبين انتخاباً حراً مباشراً ومن اعضاء معينين من قبل رئيس الدولة (الامير او الملك)، على ان لا يتجاوز عدد الاعضاء المعينين عن ثلث الاعضاء المنتخبين في المجلس التشريعي وذلك لضمان حسن سير العمل التشريعي دون اعاقة من السلطة التنفيذية التي غالباً ما يوجد لها في هذه الدساتير دور بارز وسلطة اعلى من السلطة التشريعية وذلك خلافاً للاحكام الدستورية التي تتضمنها هذه الدساتير، من الناحية النظرية والتي تنص على ان نظام الحكم يقوم على اساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها، وعلى انه لا يجوز لاي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل او بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في الدستور (المادة ٥٠ من دستور الكويت والمادة ٣٢ من دستوري البحرين لسنة ١٩٧٣ ولسنة ٢٠٠٢ والمادة ٦٠ المختصرة من دستور قطر).

إلاّ ان دستور البحرين لسنة ٢٠٠٢ قد تجاوز قاعدة المجلس التشريعي الواحد التي يتضمنها كل من دستور الكويت ودستور البحرين لسنة ١٩٧٣ ودستور قطر لسنة ٢٠٠٤ فيما يتعلق بتعيين وزراء بحكم مناصبهم في المجلس التشريعي المنتخب، على ان لا يتجاوز عددهم ثلث اعضاء المجلس التشريعي. ذلك لان دستور البحرين قد تبنى في الفصل الثالث من بابه الرابع، نظام المجلسين اللذين يتشكل منهما المجلس الوطني وهما مجلس الشورى المعين ومجلس النواب المنتخب، كما اسلفنا.

وكما اوضحنا سابقاً في هذا الكتاب، إن مبدأ التساوي في عدد اعضاء مجلس الشورى المعين وعدد اعضاء مجلس النواب المنتخب. وفقاً للمادتين ٥٢ و٥٦ من هذا الدستور، هو أمر لا ينال توافقاً او تأييداً على الصعيد الشعبي، إذ انه يتضمن تراجعا خطيراً، بدون مبرر، عن المبادئ الدستورية والديمقراطية العريقة التي تبناها دستور سنة ١٩٧٣ الذي يتميز عن دستور البحرين الجديد في كونه دستوراً تعاقدياً، تلاقت فيه ارادة الشعب مع الامير في ظل مجلس تأسيسي أعد وأقر هذا الدستور الذي صدق عليه الامير وأصدره بناء على ذلك.

وكانت السلطة الحاكمة قد تعاهدت مع القيادات الشعبية قبل إصدارها ميثاق العمل الوطني، بان تلتزم التعديلات الدستورية الجزئية التي يشير اليها الميثاق في فصل "استشرافات المستقبل"، بحاكمية دستور سنة ١٩٧٣. وهذا يعني ان هذه التعديلات المطلوبة ستكون جزئية ومحصورة في الفصل الثاني من الباب الرابع من هذا الدستور. ولكن الاحكام التي يتضمنها دستور سنة ٢٠٠٢ الذي اصدرته السلطة الحاكمة بشكل مفاجيء للجمهور، ودون ان تعرض مسودته مسبقاً على الشعب للموافقة عليه عن طريق مجلس تشريعي منتخب، قد تجاوزت ما تم الاتفاق عليه مع القيادات الشعبية فيما يتعلق بضرورة الالتزام بحاكمية دستور سنة ١٩٧٣ الذي إستُبدل حقيقة بالدستور الجديد الصادر بإرادة أميرية. وقد استعرضنا اجمالاً بعض احكام دستور سنة ٢٠٠٢ الجديد من خلال هذه المقارنة الدستورية النقدية بين هذا الدستور ودستور دولة قطر لسنة ٢٠٠٤ الذي اعلن تاريخ العمل به وتطبيقه في ٩ يونيه ٢٠٠٥، حسبما سبق بيانه.

دستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢

الباب الاول

الدولة

المادة (١)

أ- مملكة البحرين عربية اسلامية مستقلة ذات سيادة تامة، شعبها جزء من الامة العربية، واقليمها جزء من الوطن العربي الكبير، ولا يجوز التنازل عن سيادتها او التخلي عن شيء من اقليمها.

ب- حكم مملكة البحرين ملكي دستوري وراثي، وقد تم انتقاله من المغفور له الشيخ عيسى بن سلمان ال خليفة الى ابنه الاكبر الشيخ حـــمد بن عيسى ال خليفة ملك البلاد، وينتقل من بعده الى اكبر ابنائه، وهكذا طبقة بعد طبقة، الا اذا عين الملك قيد حياته خلفا له ابنا اخر من ابنائه غير الابن الاكبر، وذلك طبقا لاحكام مرسوم التوارث المنصوص عليه في البند التالي.

ج- تنظم سائر احكام التوارث بمرسوم ملكي خاص تكون له صفة دستورية، فلا يجوز تعديله الا وفقا لاحكام المادة (١٢٠) من الدستور.

د- نظام الحكم في مملكة البحرين ديمقراطي، السيادة فيه للشعب مصدر السلطات جميعا، وتكون ممارسة السيادة على الوجه المبين بهذا الدستور.

هـ- للمواطنين، رجالا ونساءً، حق المشاركة في الشئون العامة والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق الانتخاب والترشيح، وذلك وفقا لهذا الدستور وللشروط والاوضاع التي يبينها القانون. ولا يجوز ان يحرم احد المواطنين من حق الانتخاب او الترشيح الا وفقا للقانون.

و- لا يعدل هذا الدستور الا جزئيا وبالطريقة المنصوص عليها فيه.

المادة (٢)

دين الدولة الاسلام، والشريعة الاسلامية مصدر رئيسي للتشريع، ولغتها الرسمية هي اللغة العربية.

المادة (٣)

يبين القانون علم المملكة وشعارها وشاراتـــها واوسمتها ونشيدها الوطني.

الباب الثاني

المقومات الاساسية للمجتمع

المادة (٤)

العدل اساس الحكم، والتعاون والتراحم صلة وثقى بين المواطنين، والحرية والمساواة والامن والطمانينة والعلم والتضامن الاجتماعي وتكافؤ الفرص بين المواطنين دعامات للمجتمع تكفلها الدولة.

المادة (٥)

أ- الاسرة اساس المجتمع، قوامها الدين والاخلاق وحب الوطن، يحفظ القانون كيانـــها الشرعي، ويقوي اواصرها وقيمها، ويحمي في ظلها الامومة والطفولة، ويرعى النشء، ويحميه من الاستغلال، ويقيه الاهمال الادبي والجسماني والروحي. كما تُعنى الدولة خاصة بنمو الشباب البدني والخلقي والعقلي.

ب- تكفل الدولة التوفيق بين واجبات المراة نحو الاسرة وعملها في المجتمع، ومساواتها بالرجال في ميادين الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية دون اخلال باحكام الشريعة الاسلامية.

ج- تكفل الدولة تحقيق الضمان الاجتماعي اللازم للمواطنين في حالة الشيخوخة او المرض او العجز عن العمل او اليتم او الترمل او البطالة، كما تؤمّن لهم خدمات التامين الاجتماعي والرعاية الصحية، وتعمل على وقايتهم من براثن الجهل والخوف والفاقة.

د- الميراث حق مكفول تحكمه الشريعة الاسلامية.

المادة (٦)

تصون الدولة التراث العربي والاسلامي، وتسهم في ركب الحضارة الانسانية، وتعمل على تقوية الروابط بين البلاد الاسلامية، وتحقيق امال الامة العربية في الوحدة والتقدم.

المادة (٧)

أ- ترعى الدولة العلوم والاداب والفنون، وتشجع البحث العلمي، كما تكفل الخدمات التعليمية والثقافية للمواطنين، ويكون التعليم الزاميا ومجانيا في المراحل الاولى التي يعينها القانون وعلى النحو الذي يبين فيه. ويضع القانون الخطة اللازمة للقضاء على الامية.

ب- ينظم القانون اوجه العناية بالتربية الدينية والوطنية في مختلف مراحل التعليم وانواعه، كما يُعنى فيها جميعا بتقوية شخصية المواطن واعتزازه بعروبته.

ج- يجوز للافراد والهيئات انشاء المدارس والجامعات الخاصة باشراف من الدولة، ووفقا للقانون.

د- تكفل الدولة لدُور العلم حرمتها.

المادة (٨)

أ- لكل مواطن الحق في الرعاية الصحية، وتعنى الدولة بالصحة العامة، وتكفل وسائل الوقاية والعلاج بانشاء مختلف انواع المستشفيات والمؤسسات الصحية.

ب- يجوز للافراد والهيئات انشاء مستشفيات او مستوصفات او دُور علاج باشراف من الدولة، ووفقا للقانون.

المادة (٩)

أ- الملِكية وراس المال والعمل، وفقـــا لمبادئ العدالة الاسلامية، مقومات اساسية لكيان الدولة الاجتماعي وللثروة الوطنية، وهي جميعا حقوق فردية ذات وظيفة اجتماعية ينظمها القانون.

ب- للاموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن.

ج- الملكية الخاصة مصونة، فلا يمنع احد من التصرف في مِلكه الا في حدود القانون، ولا ينزع عن احد ملكه الا بسبب المنفعة العامة في الاحوال المبينة في القانون، وبالكيفيـــة المنصوص عليها فيه، وبشرط تعويضه عنه تعويضا عادلا.

د- المصادرة العامة للاموال محظورة، ولا تكون عقوبة المصادرة الخاصة الا بحكم قضائي في الاحوال المبينة بالقانون.

هـ- ينظم القانون، على اسس اقتصادية، مع مراعاة العدالـــة الاجتماعيـــة، العلاقة بين ملاك الاراضي والعقارات ومستاجريها.

و- تعمل الدولة على توفير السكن لذوي الدخل المحدود من المواطنين.

ز- تتخذ الدولة التدابير اللازمة من اجل تحقيق استغلال الاراضي الصالحة للزراعة بصورة مثمرة، وتعمل على رفع مستوى الفلاح، ويحدد القانون وسائل مساعدة صغار المزارعين وتمليكهم الاراضي.

ح- تاخذ الدولة التدابير اللازمة لصيانة البيئة والحفاظ على الحياة الفطرية.

المادة (١٠)

أ- الاقتصاد الوطني اساسه العدالة الاجتماعية، وقوامه التعاون العادل بين النشاط العام والنشاط الخاص، وهدفه التنمية الاقتصادية وفقا لخطة مرسومة، وتحقيق الرخاء للمواطنين، وذلك كله في حدود القانون.

ب- تعمل الدولة على تحقيق الوحدة الاقتصادية لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية ودول الجامعة العربية، وكل ما يؤدي الى التقارب والتعاون والتآزر والتعاضد فيما بينها.

المادة (١١)

الثروات الطبيعية جميعها ومواردها كافة ملك للدولة، تقوم على حفظها وحسن استثمارها، بمراعاة مقتضيات امن الدولة واقتصادها الوطني.

المادة (١٢)

تكفل الدولة تضامن المجتمع في تحمل الاعباء الناجمة عن الكوارث والمحن العامة وتعويض المصابين باضرار الحرب او بسبب تادية واجباتهم العسكرية.

المادة (١٣)

أ- العمل واجب على كل مواطن، تقتضيه الكرامة ويستوجبه الخير العام،ولكل مواطن الحق في العمل وفي اختيار نوعه وفقا للنظام العام والاداب.

ب- تكفل الدولة توفير فرص العمل للمواطنين وعدالة شروطه.

ج- لا يجوز فرض عمل اجباري على احد الا في الاحوال التي يعينها القانون لضرورة قومية وبمقابل عادل، او تنفيذا لحكم قضائي.

د- ينظم القانون، على اسس اقتصادية مع مراعاة قواعد العدالة الاجتماعية، العلاقة بين العمال واصحاب الاعمال.

المادة (١٤)

تشجع الدولة التعاون والادخار، وتشرف على تنظيم الائتمان.

المادة (١٥)

أ- الضرائب والتكاليف العامة اساسها العدالة الاجتماعية، واداؤها واجب وفقا للقانون.

ب- ينظم القانون اعفاء الدخول الصغيرة من الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحد الادنـــى اللازم للمعيشة.

المادة (١٦)

أ- الوظائف العامة خدمة وطنية تناط بالقائمين بـــها، ويستهدف موظفو الدولة في اداء وظائفهم المصلحة العامة. ولا يولّى الاجانب الوظائف العامة الا في الاحوال التي يبينها القانون.

ب- المواطنون سواء في تولي الوظائف العامة وفقا للشروط التي يقررها القانون.

الباب الثالث

الحقوق والواجبات العامة

المادة (١٧)

أ- الجنسية البحرينية يحددها القانون، ولا يجوز اسقاطها عمن يتمتع بها الا في حالة الخيانة العظمى، والاحوال الاخرى التي يحددها القانون.

ب- يحظر ابعاد المواطن عن البحرين او منعه من العودة اليها.

المادة (١٨)

الناس سواسية في الكرامة الانسانية، ويتساوى المواطنون لدى القانون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس او الاصل او اللغة او الدين او العقيدة.

المادة (١٩)

أ- الحرية الشخصية مكفولة وفقا للقانون.

ب- لا يجوز القبض على انسان او توقيفه او حبسه او تفتيشه او تحديد اقامته او تقييد حريته في الاقامة او التنقل الا وفق احكام القانون وبرقابة من القضاء.

ج- لا يجوز الحجز او الحبس في غير الاماكن المخصصة لذلك في قوانين السجون المشمولة بالرعاية الصحية والاجتماعية والخاضعة لرقابة السلطة القضائية.

د- لا يعرّض اي انسان للتعذيب المادي او المعنوي، او للاغراء، او للمعاملة الحاطة بالكرامة، ويحدد القانون عقاب من يفعل ذلك. كما يبطل كل قول او اعتراف يثبت صدوره تحت وطاة التعذيب او بالاغراء او لتلك المعاملة او التهديد باي منها.

المادة (٢٠)

أ- لا جريمة ولا عقوبة الا بناء على قانون، ولا عقاب الا على الافعال اللاحقة للعمل بالقانون الذي ينص عليها.

ب- العقوبة شخصية.

ج- المتهم بريء حتى تثبت ادانته في محاكمة قانونية تؤمّن له فيها الضمانات الضرورية لممارسة حق الدفاع في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة وفقا للقانون.

د- يحظر ايذاء المتهم جسمانيا او معنويا.

هـ- يجب ان يكون لكل متهم في جناية محام يدافع عنه بموافقته.

و- حق التقاضي مكفول وفقا للقانون.

المادة (٢١)

تسليم اللاجئين السياسيين محظور.

المادة (٢٢)

حرية الضمير مطلقة، وتكفل الدولة حرمة دُور العبادة، وحرية القيام بشعائر الاديان والمواكب والاجتماعات الدينية طبقا للعادات المرعية في البلد.

المادة (٢٣)

حرية الراي والبحث العلمي مكفولة، ولكل انسان حق التعبير عن رايه ونشره بالقول او الكتابة او غيرهما، وذلك وفقا للشروط والاوضاع التي يبينها القانون، مع عدم المساس باسس العقيدة الاسلامية ووحدة الشعب، وبما لا يثير الفرقة او الطائفية.

المادة (٢٤)

مع مراعاة حكم المادة السابقة تكون حرية الصحافة والطباعة والنشر مكفولة وفقا للشروط والاوضاع التي يبينها القانون.

المادة (٢٥)

للمساكن حرمة، فلا يجوز دخولها او تفتيشها بغير اذن اهلها الا استثناء في حالات الضرورة القصوى التي يعينها القانون، وبالكيفية المنصوص عليها فيه.

المادة (٢٦)

حرية المراسلة البريدية والبرقية والهاتفية والالكترونية مصونة، وسريتها مكفولة، فلا يجوز مراقبة المراسلات او افشاء سريتها الا في الضرورات التي يبينها القانون، ووفقا للاجراءات والضمانات المنصوص عليها فيه.

المادة (٢٧)

حرية تكوين الجمعيات والنقابات، على اسس وطنية ولاهداف مشروعة وبوسائل سلمية، مكفولة وفقا للشروط والاوضاع التي يبينها القانون، بشرط عدم المساس باسس الدين والنظام العام. ولا يجوز اجبار احد على الانضمام الى اي جمعيـــة او نقابة او الاستمرار فيها.

المادة (٢٨)

أ- للافراد حق الاجتماع الخاص دون حاجة الى اذن او اخطار سابق، ولا يجوز لاحد من قوات الامن العام حضور اجتماعاتهم الخاصة.

ب- الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة وفقا للشروط والاوضاع التي يبينها القانون، على ان تكون اغراض الاجتماع ووسائله سلمية ولا تنافي الاداب العامة.

المادة (٢٩)

لكل فرد ان يخاطب السلطات العامة كتابة وبتوقيعه، ولا تكون مخاطبة السلطات باسم الجماعات الا للهيئات النظامية والاشخاص المعنوية.

المادة (٣٠)

أ- السلام هدف الدولة، وسلامة الوطن جزء من سلامة الوطن العربي الكبير، والدفاع عنه واجب مقدس على كل مواطن، واداء الخدمة العسكرية شرف للمواطنين ينظمه القانون.

ب- الدولة هي وحدها التي تنشئ قوة الدفاع والحرس الوطني والامن العام، ولا يولّى غير المواطنين هذه المهام الا في حالة الضرورة القصوى، وبالكيفية التي ينظمها القانون.

ج- التعبئة العامة او الجزئية ينظمها القانون.

المادة (٣١)

لا يكون تنظيم الحقوق والحريات العامة المنصوص عليها في هذا الدستور او تحديدها الا بقانون، او بناءً عليه. ولا يجوز ان ينال التنظيم او التحديد من جوهر الحق او الحرية.

الباب الرابع

السلطـــات

احكـــام عامـــة

الباب المادة (٣٢)

أ- يقوم نظام الحكم على اساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها وفقا لاحكام هذا الدستور، ولا يجوز لاي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل او بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في هذا الدستور، وانما يجوز التفويض التشريعي المحدد بفترة معينة وبموضوع او موضوعات بالذات، ويمارس وفقا لقانون التفويض وشروطه.

ب- السلطة التشريعية يتولاها الملك والمجلس الوطني وفقا للدستور، ويتولى الملك السلطــة التنفيذية مع مجلس الوزراء والوزراء، وباسمه تصدر الاحكام القضائية، وذلك كله وفقا لاحكام الدستور.

الفصل الاول

الملك

المادة (٣٣)

أ- الملك راس الدولة، والممثل الاسمى لها، ذاته مصونة لا تمس، وهو الحامي الامين للدين والوطن، ورمز الوحدة الوطنية.

ب- يحمي الملك شرعية الحكم وسيادة الدستور والقانون، ويرعى حقوق الافراد والهيئات وحرياتهم.

ج- يمارس الملك سلطاته مباشرة وبواسطة وزرائه، ولديه يُسال الوزراء متضامنين عن السياسة العامة للحكومة، ويُسال كل وزير عن اعمال وزارته.

د- يعين الملك رئيس مجلس الوزراء ويعفيه من منصبه بامر ملكي، كما يعين الوزراء ويعفيهم من مناصبهم بمرسوم ملكي، بناء على عرض رئيس مجلس الوزراء.

ه- يعاد تشكيل الوزارة على النحو السابق ذكره في هذه المادة عند بدء كل فصل تشريعي للمجلسين.

و- يعين الملك اعضاء مجلس الشورى ويعفيهم بامر ملكي.

ز- الملك هو القائد الاعلى لقوة الدفاع، ويتولى قيادتها وتكليفها بالمهام الوطنية داخل اراضي المملكة وخارجها، وترتبط مباشرة به، وتراعَى السرية اللازمة في شئونها.

ح- يراس الملك المجلس الاعلى للقضاء، و يعيّن القضاة باوامر ملكية بناءً على اقتراح من المجلس الاعلى للقضاء.

ط- يمنح الملك اوسمة الشرف وفقا للقانون.

ي- ينشئ الملك ويمنح ويسترد الرتب المدنية والعسكرية والقاب الشرف الاخرى بامر ملكي، وله ان يفوض غيره في ذلك.

ك- تصدر العملة باسم الملك وفقا للقانون.

ل- يؤدي الملك عند توليه العرش في اجتماع خاص للمجلس الوطني اليمين التالية:

((اقسم بالله العظيم ان احترم الدستور وقوانين الدولة، وان اذود عن حريات الشعب ومصالحه وامواله، وان اصون استقلال الوطن وسلامة اراضيه)).

م- الديوان الملكي يتبع الملك، ويصدر بتنظيمه امر ملكي، وتحدد ميزانيته وقواعد الرقابة عليها بمرسوم ملكي خاص.

المادة (٣٤)

أ- يعين الملك، في حالة تغيبه خارج البلاد وتعذر نيابة ولي العهد عنه، نائبا يمارس صلاحياته مدة غيابه، وذلك بامر ملكي. ويجوز ان يتضمن هذا الامر تنظيما خاصا لممارسة هذه الصلاحيات نيابة عنه، او تحديدا لنطاقها.

ب- تسري في شان نائب الملك، الشروط والاحكام المنصوص عليها في البند – ب – من المادة (٤٨) من هذا الدستور، واذا كان وزيرا او عضوا في مجلس الشورى او مجلس النواب فلا يشترك في اعمال الوزارة او المجلس مدة نيابته عن الملك.

ج- يؤدي نائب الملك قبل ممارسة صلاحياته اليمين المنصوص عليها في المادة السابقة مشفوعة بعبارة:

((وان اكون مخلصا للملك)). ويكون اداء اليمين في المجلس الوطني اذا كان منعقدا، والا فتؤدَّى امام الملك.

ويكون اداء ولي العهد لهذه اليمين مرة واحدة، وان تكررت مرات نيابته عن الملك.

المادة (٣٥)

أ- للملك حق اقتراح تعديل الدستور واقتراح القوانين، ويختص بالتصديق على القوانين واصدارها.

ب- يعتبر القانون مصدقا عليه ويصدره الملك اذا مضت ستة اشهر من تاريخ رفعه اليه من مجلسي الشورى والنواب دون ان يرده الى المجلسين لاعادة النظر فيه.

ج- مع مراعاة الاحكام الخاصة بتعديل الدستور، اذا رد الملك في خلال الفترة المنصوص عليها في البند السابق مشروع القانون الى مجلسي الشورى والنواب بمرسوم مسبب، لاعادة النظر فيه، حدد ما اذا كانت هذه الاعادة تتم في ذات دور الانعقاد او في الدور التالي له.

د- اذا اعاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب او المجلس الوطني اقرار المشروع باغلبية ثلثي اعضائه، صدق عليه الملك، واصدره في خلال شهر من اقراره للمرة الثانية.

المادة (٣٦)

أ- الحرب الهجومية محرمة، ويكون اعلان الحرب الدفاعية بمرسوم يعرض فور اعلانها على المجلس الوطني للبت في مصيرها.

ب- لا تعلن حالة السلامة الوطنية او الاحكام العرفية الا بمرسوم، ويجب في جميع الاحوال ان يكون اعلانها لمدة لا تتجاوز ثلاثة اشهر، ولا يجوز مدها الا بموافقة المجلس الوطني باغلبية الاعضاء الحاضرين.

المادة (٣٧)

يبرم الملك المعاهدات بمرسوم، ويبلغها الى مجلسي الشورى والنواب فورا مشفوعة بما يناسب من البيان، وتكون للمعاهدة قوة القانون بعد ابرامها والتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية.

على ان معاهدات الصلح والتحالف، والمعاهدات المتعلقة باراضي الدولة او ثرواتها الطبيعية او بحقوق السيادة او حقوق المواطنين العامة او الخاصة، ومعاهدات التجارة والملاحة والاقامة، والمعاهدات التي تُحمّل خزانة الدولة شيئا من النفقات غير الواردة في الميزانية او تتضمن تعديلا لقوانين البحرين، يجب لنفاذها ان تصدر بقانون.

ولا يجوز في اي حال من الاحوال ان تتضمن المعاهدة شروطا سرية تناقض شروطها العلنية.

المادة (٣٨)

اذا حدث فيما بين ادوار انعقاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب او في فترة حل مجلس النواب ما يوجب الاسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التاخير، جاز للملك ان يصدر في شانها مراسيم تكون لها قوة القانون، على الا تكون مخالفة للدستور.

ويجب عرض هذه المراسيم على كل من مجلس الشورى ومجلس النواب خلال شهر من تاريخ صدروها اذا كان المجلسان قائمين او خلال شهر من اول اجتماع لكل من المجلسين الجديدين في حالة الحل او انتهاء الفصل التشريعي، فاذا لم تعرض زال ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة الى اصدار قرار بذلك. واذا عرضت ولم يقرها المجلسان زال كذلك ما كان لها من قوة القانون.

المادة (٣٩)

أ- يضع الملك، بمراسيم، اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما لا يتضمن تعديلا فيها او تعطيلا لها او اعفاء من تنفيذها، ويجوز ان يعين القانون اداة ادنى من المرسوم لاصدار اللوائح اللازمة لتنفيذه.

ب- يضع الملك، بمراسيم، لوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والادارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين.

المادة (٤٠)

يُعيِّن الملك الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين لدى الدول الاجنبية والهيئات الدولية، ويعفيهم من مناصبهم، وفقا للحدود والاوضاع التي يقررها القانون، ويقبل ممثلي الدول والهيئات الاجنبية لديه.

المادة (٤١)

للملك ان يعفو، بمرسوم، عن العقوبة او يخفضها، اما العفو الشامل فلا يكون الا بقانون، وذلك عن الجرائم المقترفة قبل اقتراح العفو.

المادة (٤٢)

أ- يصدر الملك الاوامر باجراء الانتخابات لمجلس النواب وفق احكام القانون.
ب- يدعو الملك المجلس الوطني الى الاجتماع بامر ملكي، ويفتتح دوْر الانعقاد، ويفضه وفق احكام الدستور.
ج- للملك ان يحل مجلس النواب بمرسوم تبين فيه اسباب الحل، ولا يجوز حل المجلس لذات الاسباب مرة اخرى.

المادة (٤٣)

للملك ان يستفتي الشعب في القوانين والقضايا الهامة التي تتصل بمصالح البلاد، ويعتبر موضوع الاستفتاء موافَقا عليه اذا اقرته اغلبية من ادلوا باصواتهم، وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ اعلانها، وتنشر في الجريدة الرسمية.

الفصل الثاني

السلطة التنفيذية

مجلس الوزراء – الوزراء

المادة (٤٤)

يؤلّف مجلس الوزراء من رئيس مجلس الوزراء وعدد من الوزراء.

المادة (٤٥)

أ- يشترط فيمن يلي الوزارة ان يكون بحرينياً، والا تقل سنه عن ثلاثين سنة ميلادية، وان يكون متمتعا بكامل حقوقه السياسية والمدنية. وتسري في شان رئيس مجلس الوزراء الاحكام الخاصة بالوزراء، ما لم يرد نص على خلاف ذلك.

ب- يُعيِّن القانون مرتبات رئيس مجلس الوزراء والوزراء.

المادة (٤٦)

يؤدي رئيس مجلس الوزراء والوزراء، امام الملك، وقبل ممارسة صلاحياتهم اليمين المنصوص عليها في المادة (٧٨) من هذا الدستور.

المادة (٤٧)

أ- يرعى مجلس الوزراء مصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الجهاز الحكومي.

ب- يراس الملك جلسات مجلس الوزراء التي يحضرها.

ج- يشرف رئيس مجلس الوزراء على اداء مهام المجلس وسير اعماله، ويقوم بتنفيذ قراراته وتحقيق التنسيق بين الوزارات المختلفة والتكامل بين اعمالها.

د- تَنحي رئيس مجلس الوزراء عن منصبه لاي سبب من الاسباب يتضمن تنحية الوزراء جميعا من مناصبهم.

هـ- مداولات مجلس الوزراء سرية، وتصدر قراراته بحضور اغلبية اعضائه وبموافقة اغلبية الحاضرين، وعند تساوي الاصوات يرجح الجانب الذي فيه

الرئيس، وتلتزم الاقلية براي الاغلبية ما لم تستقل. وترفع قرارات المجلس الى الملك للتصديق عليها في الاحوال التي تقتضي صدور مرسوم في شانها.

المادة (٤٨)

أ- يتولى كل وزير الاشراف على شئون وزارته، ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها، كما يرسم اتجاهات الوزارة، ويشرف على تنفيذها.

ب- لا يجوز للوزير اثناء توليه الوزارة ان يتولى اية وظيفة عامة اخرى، او ان يزاول، ولو بطريق غير مباشر، مهنة حرة او عملا صناعياً او تجارياً او مالياً، كما لا يجوز ان يسهم في التزامات تعقدها الحكومة او المؤسسات العامة، او ان يجمع بين الوزارة والعضوية في مجلس ادارة اية شركة الا كممثل للحكومة ودون ان يؤول اليه مقابل لذلك. ولا يجوز له خلال تلك المدة كذلك ان يشتري او يستاجر مالا من اموال الدولة ولو بطريق المزاد العلني، او ان يؤجرها او يبيعها شيئا من امواله او يقايضها عليه.

المادة (٤٩)

اذا تخلى رئيس مجلس الوزراء او الوزير عن منصبه لاي سبب من الاسباب يستمر في تصريف العاجل من شئون منصبه الى حين تعيين خلف له.

المادة (٥٠)

أ- ينظم القانون المؤسسات العامة وهيئات الادارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها، وبما يكفل لهيئات الادارة البلدية ادارة المرافق ذات الطابع المحلي التي تدخل في نطاقها والرقابة عليها.

ب- توجه الدولة المؤسسات ذات النفع العام بما يتفق والسياسة العامة للدولة ومصلحة المواطنين.

الفصل الثالث

السلطة التشريعية

المجلس الوطني

المادة (٥١)

يتألف المجلس الوطني من مجلسين: مجلس الشورى ومجلس النواب.

الفرع الاول

مجلس الشورى

المادة (٥٢)

يتالف مجلس الشورى من اربعين عضوا يعينون بامر ملكي.

المادة (٥٣)

يشترط في عضو مجلس الشورى ان يكون بحرينياً، متمتعا بكافة حقوقه المدنية والسياسية، وان يكون اسمه مدرجا في احد جداول الانتخاب، والا تقل سنه يوم التعيين عن خمس وثلاثين سنة ميلادية كاملة، وان يكون ممن تتوافر فيهم الخبرة او الذين ادوا خدمات جليلة للوطن.

المادة (٥٤)

أ- مدة العضوية في مجلس الشورى اربع سنوات، ويحوز اعادة تعيين من انتهت مدة عضويته.

ب- اذا خلا محل احد اعضاء مجلس الشورى قبل نهاية مدته لاي سبب من الاسباب عين الملك عضوا بديلا لنهاية مدة سلفه.

ج- يجوز لاي عضو من اعضاء مجلس الشورى ان يطلب اعفاءه من عضوية المجلس بالتماس يقدم الى رئيس المجلس، وعلى الرئيس ان يرفعه الى الملك، ولا تنتهي العضوية الا من تاريخ قبول الملك لهذا الالتماس.

د- يعين الملك رئيس مجلس الشورى لمثل مدة المجلس، وينتخب المجلس نائبين لرئيس المجلس لكل دور انعقاد.

المادة (٥٥)

أ- يجتمع مجلس الشورى عند اجتماع مجلس النواب، وتكون ادوار الانعقاد واحدة للمجلسين.

ب- اذا حُل مجلس النواب توقفت جلسات مجلس الشورى.

الفرع الثاني

مجلس النواب

المادة (٥٦)

يتألف مجلس النواب من اربعين عضوا يُنتخبون بطريق الانتخاب العام السري المباشر وفقا للاحكام التي يبينها القانون.

المادة (٥٧)

يشترط في عضو مجلس النواب:

أ- ان يكون بحرينيا، متمتعا بكافة حقوقه المدنية والسياسية، وان يكون اسمه مدرجا في احد جداول الانتخاب.

ب- الا تقل سنه يوم الانتخاب عن ثلاثين سنة ميلادية كاملة.

ج- ان يجيد قراءة اللغة العربية وكتابتها.

د- الا تكون عضويته بمجلس الشورى او مجلس النواب قد أُسقطت بقرار من المجلس الذي ينتمي اليه بسبب فقد الثقة والاعتبار او بسبب الاخلال بواجبات العضوية.

ويجوز لمن أُسقطت عضويته الترشيح اذا انقضى الفصل التشريعي الذي صدر خلاله قرار اسقاط العضوية، او صدر قرار من المجلس الذي كان عضوا فيه بالغاء الاثر المانع من الترشيح المترتب على اسقاط العضوية بعد انقضاء دور الانعقاد الذي صدر خلاله قرار اسقاط العضوية.

المادة (٥٨)

مدة مجلس النواب اربع سنوات ميلادية من تاريخ اول اجتماع له، وتجرى في خلال الشهور الاربعة الاخيرة من تلك المدة انتخابات المجلس الجديد مع مراعاة حكم المادة (٦٤) من هذا الدستور. ويجوز اعادة انتخاب من انتهت مدة عضويته.

وللملك ان يمد الفصل التشريعي لمجلس النواب عند الضرورة بامر ملكي مدة لا تزيد على سنتين.

المادة (٥٩)

اذا خلا محل احد اعضاء مجلس النواب قبل نهاية مدته، لاي سبب من الاسباب، ينتخب بدله خلال شهرين من تاريخ اعلان المجلس هذا الخلو، وتكون مدة العضو الجديد لنهاية مدة سلفه.

واذا وقع الخلو في خلال الاشهر الستة السابقة على انتهاء الفصل التشريعي للمجلس فلا يجرى انتخاب عضو بديل.

المادة (٦٠)

ينتخب مجلس النواب في اول جلسة له، ولمثل مدته، رئيسا ونائبين للرئيس من بين اعضائه، واذا خلا مكان اي منهم انتخب المجلس من يحل محله الى نهاية مدته.

ويكون الانتخاب في جميع الاحوال بالاغلبية المطلقة للحاضرين، فان لم تتحقق هذه الاغلبية في المرة الاولى أُعيد الانتخاب بين الاثنين الحائزين لاكثر الاصوات، فان تساوى مع ثانيهما غيره في عدد الاصوات اشترك معهما في انتخاب المرة الثانية، ويكون الانتخاب في هذه الحالة بالاغلبية النسبية، فان تساوى اكثر من واحد في الحصول على هذه الاغلبية النسبية اجرى المجلس الاختيار بينهم بالقرعة.

ويراس الجلسة الاولى اكبر الاعضاء سناً الى حين انتخاب رئيس المجلس.

المادة (٦١)

يؤلِّف المجلس خلال الاسبوع الاول من اجتماعه السنوي اللجان اللازمة لاعماله، و يجوز لهذه اللجان ان تباشر صلاحياتها خلال عطلة المجلس.

المادة (٦٢)

تختص محكمة التمييز بالفصل في الطعون الخاصة بانتخابات مجلس النواب، وفقا للقانون المنظِّم لذلك.

المادة (٦٣)

مجلس النواب، هو المختص بقبول الاستقالة من عضويته، ولا تعتبر الاستقالة نهائية الا من وقت تقرير المجلس قبولها، ويصبح المحل شاغرا من تاريخ ذلك القبول.

المادة (٦٤)

أ- اذا حُل مجلس النواب وجب اجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز اربعة اشهر على الاكثر من تاريخ الحل. فان لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية، ويجتمع فورا كان الحل لم يكن، ويستمر في اعماله الى ان ينتخب المجلس الجديد.

ب- للملك، على الرغم مما ورد في البند السابق، ان يؤجل اجراء انتخاب المجلس الجديد اذا كانت هناك ظروف قاهرة يرى معها مجلس الوزراء ان اجراء الانتخاب امر متعذر.

ج- اذا استمرت الظروف المنصوص عليها في البند السابق، فللملك، بناء على راي مجلس الوزراء، اعادة المجلس المنحل ودعوته الى الانعقاد، ويعتبر هذا المجلس قائما من تاريخ صدور المرسوم الملكي باعادته، ويمارس كامل صلاحياته الدستورية، وتنطبق عليه احكام هذا الدستور بما في ذلك المتعلق منها باستكمال مدة المجلس وحله، وتعتبر الدورة التي يعقدها في هذه الحالة اول دورة عادية له بغض النظر عن تاريخ بدئها.

المادة (٦٥)

يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة اعضاء من مجلس النواب على الاقل ان يوجه الى اي من الوزراء استجوابات عن الامور الداخلة في اختصاصاته.

ولا يجوز ان يكون الاستجواب متعلقا بمصلحة خاصة بالمستجوِب او باقاربه حتى الدرجة الرابعة، او باحد موكليه.

ولا تجرى المناقشة في الاستجواب الا بعد ثمانية ايام على الاقل من يوم تقديمه، ما لم يوافق الوزير على تعجيل هذه المناقشة.

ويجوز ان يؤدي الاستجواب الى طرح موضوع الثقة بالوزير على مجلس النواب وفقا لاحكام المادة (٦٦) من هذا الدستور.

المادة (٦٦)

أ- كل وزير مسئول لدى مجلس النواب عن اعمال وزارته.

ب- لا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الا بناء على رغبته او طلب موقع من عشرة اعضاء من مجلس النواب اثر مناقشة استجواب موجه اليه، ولا يجوز للمجلس ان يصدر قراره في الطلب قبل سبعة ايام من تقديمه.

أ- اذا قرر مجلس النواب باغلبية ثلثي الاعضاء الذين يتالف منهم عدم الثقة باحد الوزراء اعتبر معتزلا للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة، ويقدم استقالته فورا.

المادة (٦٧)

أ- لا يُطرح في مجلس النواب موضوع الثقة برئيس مجلس الوزراء.

ب- اذا راى ثلثا اعضاء مجلس النواب عدم امكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، احيل الامر الى المجلس الوطني للنظر في ذلك.

ج- لا يجوز للمجلس الوطني ان يصدر قراره في موضوع عدم امكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء قبل سبعة ايام من تاريخ احالته اليه.

د- اذا اقر المجلس الوطني باغلبية ثلثي اعضائه عدم امكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الامر الى الملك للبت فيه، باعفاء رئيس مجلس الوزراء وتعيين وزارة جديدة، او بحل مجلس النواب.

المادة (٦٨)

لمجلس النواب ابداء رغبات مكتوبة للحكومة في المسائل العامة، وان تعذر على الحكومة الاخذ بهذه الرغبات وجب ان تبين للمجلس كتابةً اسباب ذلك.

المادة (٦٩)

يحق لمجلس النواب في كل وقت ان يؤلف لجان تحقيق او ينتدب عضوا او اكثر من اعضائه للتحقيق في اي امر من الامور الداخلة في اختصاصات المجلس المبينة في الدستور، على ان تقدم اللجنة او العضو نتيجة التحقيق خلال مدة لا تتجاوز اربعة اشهر من تاريخ بدء التحقيق.

ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم.

الفرع الثالث

احكام مشتركة للمجلسين

المادة (٧٠)

لا يصدر قانون الا اذا اقره كل من مجلسي الشورى والنواب او المجلس الوطني بحسب الاحوال، وصدق عليه الملك.

المادة (٧١)

يجتمع المجلس الوطني يوم السبت الثاني من بداية شهر اكتوبر، الا اذا قرر الملك دعوته للاجتماع قبل هذا الموعد، واذا كان هذا اليوم عطلة رسمية اجتمع في اول يوم عمل يلي تلك العطلة.

المادة (٧٢)

دور الانعقاد السنوي لكل من مجلسي الشورى والنواب لا يقل عن سبعة اشهر، ولا يجوز فض هذا الدور قبل اقرار الميزانية.

المادة (٧٣)

استثناء من حكم المادتين السابقتين يجتمع المجلس الوطني في اليوم التالي لانتهاء شهر من تاريخ تعيين مجلس الشورى او انتخاب مجلس النواب ايهما تم اخرا، الا اذا قرر الملك دعوته للاجتماع قبل هذا التاريخ.

واذا كان تاريخ انعقاد المجلس في هذا الدور متاخرا عن الميعاد السنوي المنصوص عليه في المادة (٧١) من الدستور، خُفضت مدة الانعقاد المنصوص عليها في المادة (٧٢) منه بمقدار الفارق بين الميعادين المذكورين.

المادة (٧٤)

يفتتح الملك دور الانعقاد العادي للمجلس الوطني بالخطاب السامي، وله ان ينيب ولي العهد او من يرى انابته في ذلك. ويختار كل من المجلسين لجنة من بين اعضائه لاعداد مشروع الرد على هذا الخطاب، ويرفع كل من المجلسين رده الى الملك بعد اقراره.

المادة (٧٥)

يُدعى كل من مجلسي الشورى والنواب، بامر ملكي، الى اجتماع غير عادي اذا راى الملك ضرورة لذلك، او بناء على طلب اغلبية اعضائه.

ولا يجوز في دور الانعقاد غير العادي ان ينظر المجلس في غير الامور التي دُعي من اجلها.

المادة (٧٦)

يعلن الملك، بامر ملكي، فض ادوار الانعقاد العادية وغير العادية.

المادة (٧٧)

كل اجتماع يعقده مجلس الشورى او مجلس النواب في غير الزمان والمكان المقررين لاجتماعه يكون باطلا، وتبطل القرارات التي تصدر عنه.

المادة (٧٨)

يؤدي كل عضو من اعضاء مجلس الشورى ومجلس النواب، في جلسة علنية وقبل ممارسة اعماله في المجلس او لجانه اليمين التالية:

((اقسم بالله العظيم ان اكون مخلصا للوطن وللملك، وان احترم الدستور وقوانين الدولة، وان اذود عن حريات الشعب ومصالحه وامواله، وان اؤدي اعمالي بالامانة والصدق)).

المادة (٧٩)

جلسات مجلس الشورى ومجلس النواب علنية، ويجوز عقدها سرية بناءً على طلب الحكومة او رئيس المجلس او عشرة اعضاء، وتكون مناقشة الطلب في جلسة سرية.

المادة (٨٠)

يشترط لصحة اجتماع كل من مجلس الشورى ومجلس النواب حضور اكثر من نصف اعضائه، وتصدر القرارات بالاغلبية المطلقة للاعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها اغلبية خاصة، وعند تساوي الاصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس. واذا كان التصويت متعلقا بالدستور وجب ان يتم بالمناداة على الاعضاء باسمائهم.

واذا لم يكتمل نصاب انعقاد المجلس مرتين متتاليتين اعتبر اجتماع المجلس صحيحا، على الا يقل عدد الحاضرين عن ربع اعضاء المجلس.

المادة (٨١)

يعرض رئيس مجلس الوزراء مشروعات القوانين على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع او تعديله او رفضه، وفي جميع الحالات يرفع المشروع الى مجلس الشورى الذي له حق قبول المشروع او تعديله او رفضه او قبول اية تعديلات كان

مجلس النواب قد ادخلها على المشروع او رفضها او قام بتعديلها. على ان تعطى الاولوية في المناقشة دائما لمشروعات القوانين والاقتراحات المقدمة من الحكومة.

المادة (٨٢)

اذا لم يوافق مجلس الشورى على مشروع قانون اقره مجلس النواب سواء كان قرار مجلس الشورى بالرفض او بالتعديل او بالحذف او بالاضافة يعيده رئيس المجلس الى مجلس النواب لاعادة النظر فيه.

المادة (٨٣)

اذا قبل مجلس النواب مشروع القانون كما ورد من مجلس الشورى يحيله رئيس مجلس الشورى الى رئيس مجلس الوزراء لرفعه الى الملك.

المادة (٨٤)

لمجلس النواب ان يرفض اي تعديل على مشروع قانون اقره مجلس الشورى، وان يصر على قراره السابق دون ادخال اية تعديلات جديدة على مشروع القانون. وفي هذه الحالة يعاد المشروع الى مجلس الشورى مرة ثانية للنظر فيه. ولمجلس الشورى ان يقبل قرار مجلس النواب او ان يصر على قراره السابق.

المادة (٨٥)

اذا اختلف المجلسان حول مشروع اي قانون مرتين، يجتمع المجلس الوطني برئاسة رئيس مجلس الشورى لبحث المواد المختَلف عليها، ويشترط لقبول المشروع ان يصدر قرار المجلس الوطني باغلبية الاعضاء الحاضرين، وعندما يرفض المشروع بهذه الصورة، لا يقدَّم مرة ثانية الى المجلس الوطني في الدورة نفسها.

المادة (٨٦)

في جميع الحالات التي يتم فيها الموافقة على مشروع القانون يقوم رئيس مجلس الشورى باحالته الى رئيس مجلس الوزراء لرفعه الى الملك.

المادة (٨٧)

كل مشروع قانون ينظم موضوعات اقتصادية او مالية، وتطلب الحكومة نظره بصفة عاجلة، يتم عرضه على مجلس النواب اولا ليبت فيه خلال خمسة عشر يوما، فاذا مضت هذه المدة عرض على مجلس الشورى مع راي مجلس النواب ان وجد، ليقرر ما يراه بشانه خلال خمسة عشر يوما اخرى، وفي حالة اختلاف المجلسين بشان مشروع القانون المعروض، يعرض الامر على المجلس الوطني للتصويت عليه خلال خمسة عشر يوما، واذا لم يبت المجلس الوطني فيه خلال تلك المدة جاز للملك اصداره بمرسوم له قوة القانون.

المادة (٨٨)

تتقدم كل وزارة فور تشكيلها ببرنامجها الى المجلس الوطني، وللمجلس ان يبدي ما يراه من ملاحظات بصدد هذا البرنامج.

المادة (٨٩)

أ- عضو كل من مجلس الشورى ومجلس النواب يمثل الشعب باسره، ويرعى المصلحة العامة، ولا سلطان لاية جهة عليه في عمله بالمجلس او لجانه.

ب- لا تجوز مؤاخذة عضو كل من مجلس الشورى او مجلس النواب عما يبديه في المجلس او لجانه من اراء او افكار، الا اذا كان الراي المعبر عنه فيه مساس باسس العقيدة او بوحدة الامة، او بالاحترام الواجب للملك، او فيه قذف في الحياة الخاصة لاي شخص كان.

ج- لا يجوز اثناء دور الانعقاد، في غير حالة الجرم المشهود، ان تتخذ نحو العضو اجراءات التوقيف او التحقيق او التفتيش او القبض او الحبس او اي اجراء جزائي اخر الا باذن المجلس الذي هو عضو فيه. وفي غير دور انعقاد المجلس يتعين اخذ اذن من رئيس المجلس.

ويعتبر بمثابة اذن عـــدم اصدار المجلس او الرئيس قراره في طلب الاذن خلال شهر من تاريخ وصوله اليه.

ويتعين اخطار المجلس بما قد يتخذ من اجراءات وفقا للفقرة السابقة اثناء انعقاده، كما يجب اخطاره دوما في اول اجتماع له باي اجراء اتخذ اثناء عطلة المجلس السنوية ضد اي عضو من اعضائه.

المادة (٩٠)

للملك ان يؤجل، بامر ملكي، اجتماع المجلس الوطني مدة لا تجاوز شهرين، ولا يتكرر التاجيل في دور الانعقاد الواحد اكثر من مرة واحدة. ولا تحسب مدة التاجيل ضمن فترة الانعقاد المنصوص عليها في المادة (٧٢) من هذا الدستور.

المادة (٩١)

لكل عضو من اعضاء مجلس الشورى او مجلس النواب ان يوجه الى الوزراء اسئلة مكتوبة لاستيضاح الامور الداخلة في اختصاصهم، وللسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الاجابة، فان اضاف الوزير جديدا تجدد حق العضو في التعقيب.

ولا يجوز ان يكون السؤال متعلقا بمصلحة خاصة بالسائل او باقاربه حتى الدرجة الرابعة، او باحد موكليه.

المادة (٩٢)

أ- لخمسة عشر عضوا من مجلس الشورى او مجلس النواب حق طلب اقتراح تعديل الدستور، ولاي من اعضاء المجلسين حق اقتراح القوانين، ويحال كل اقتراح الى اللجنة المختصة في المجلس الذي قدم فيه الاقتراح لابداء الراي، فاذا راى المجلس قبول الاقتراح احاله الى الحكومة لوضعه في صيغة مشروع تعديل للدستور او مشروع قانون وتقديمه الى مجلس النواب في الدورة نفسها او في الدورة التي تليها.

ب- كل اقتراح بقانون تم تقديمه وفق الفقرة السابقة ورفضه المجلس الذي قدم اليه، لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد ذاته.

المادة (٩٣)

لرئيس مجلس الوزراء والوزراء حق حضور جلسات مجلس الشورى ومجلس النواب، ويستمع اليهم كلما طلبوا الكلام، ولهم ان يستعينوا بمن يريدون من كبار الموظفين او من ينيبونهم عنهم.

وللمجلس ان يطلب حضور الوزير المختص عند مناقشة امر يتعلق بوزارته.

المادة (٩٤)

أ- يبين القانون نظام سير العمل في كل من مجلس الشورى ومجلس النواب ولجانهما، واصول المناقشة والتصويت والسؤال والاستجواب وسائر الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور، وكذلك الجزاءات التي تترتب على مخالفة العضو للنظام او تخلفه عن جلسات المجلس او اللجان بدون عذر مقبول.

ب- لكل من المجلسين ان يضيف الى القانون المنظم له ما يراه من احكام تكميلية.

المادة (٩٥)

حفظ النظام داخل كل من مجلس الشورى ومجلس النواب من اختصاص رئيسه، ويخصص لكل من المجلسين حرس ياتمر بامر رئيس المجلس.

ولا يجوز لاية قوة مسلحة اخرى دخول المجلس او الاستقرار على مقربة من ابوابه الا بطلب من رئيسه.

المادة (٩٦)

تُحدد بقانون مكافآت اعضاء كل من مجلس الشورى ومجلس النواب، وفي حالة تعديل هذه المكافآت لا ينفذ هذا التعديل الا ابتداء من الفصل التشريعي التالي.

المادة (٩٧)

لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشورى ومجلس النواب، كما لا يجوز الجمع بين عضوية اي من المجلسين وتولي الوظائف العامة.

ويعين القانون حالات عدم الجمع الاخرى.

المادة (٩٨)

لا يجوز لعضو مجلس الشورى او مجلس النواب اثناء مدة عضويته ان يُعيَّن في مجلس ادارة شركة او ان يسهم في التزامات تعقدها الحكومة او المؤسسات العامة الا في الاحوال التي يبينها القانون.

ولا يجوز له خلال تلك المدة كذلك ان يشتري او يستاجر مالا من اموال الدولة او ان يؤجرها او ان يبيعها شيئا من امواله او يقايضها عليه، ما لم يكن ذلك بطريق المزايدة او المناقصة العلنيتين، او بتطبيق نظام الاستملاك للمصلحة العامة.

المادة (٩٩)

اذا ظهرت حالة من حالات عدم الاهلية لاي عضو من اعضاء مجلسي الشورى والنواب اثناء عضويته تسقط عضويته، ويصبح محله شاغرا بقرار يصدر باغلبية ثلثي اعضاء المجلس الذي هو عضو فيه.

كما يجوز اسقاط عضوية احد اعضاء مجلس الشورى او مجلس النواب اذا فقد الثقة والاعتبار او اخل بواجبات عضويته. ويجب ان يصدر قرار اسقاط العضوية باغلبية ثلثي اعضاء المجلس الذي هو عضو فيه، ويرفع القرار اذا كان صادرا عن مجلس الشورى الى الملك لاقراره.

المادة (١٠٠)

لا يُمنح اعضاء مجلس الشورى او مجلس النواب اوسمة اثناء مدة عضويتهم.

الفرع الرابع

احكام خاصة بانعقاد المجلس الوطني

المادة (١٠١)

بالاضافة الى الاحوال التي يجتمع فيها المجلس الوطني بحكم الدستور، للملك ان يدعو الى مثل هذا الاجتماع كلما راى ذلك او بناء على طلب رئيس مجلس الوزراء.

المادة (١٠٢)

تولى رئيس مجلس الشورى رئاسة اجتماع المجلس الوطني، وعند غيابه يتولى ذلك رئيس مجلس النواب، ثم النائب الاول لرئيس مجلس الشورى، ثم النائب الاول لرئيس مجلس النواب.

المادة (١٠٣)

في غير الحالات التي يتطلب فيها الدستور اغلبية خاصة، لا تعتبر جلسات المجلس الوطني قانونية الا بحضور اغلبية اعضاء كل من المجلسين على حدة، وتصدر القرارات باغلبية اصوات الحاضرين ما عدا الرئيس الذي عليه ان يعطي صوت الترجيح عند تساوي الاصوات.

الفصل الرابع

السلطة القضائية

المادة (١٠٤)

أ- شرف القضاء، ونزاهة القضاة وعدلهم، اساس الحكم وضمان للحقوق والحريات.

ب- لا سلطان لاية جهة على القاضي في قضائه، ولا يجوز بحال التدخل في سير العدالة، ويكفل القانون استقلال القضاء، ويبين ضمانات القضاة والاحكام الخاصة بهم.

ج- يضع القانون الاحكام الخاصة بالنيابة العامة، وبمهام الافتاء القانوني، واعداد التشريعات، وتمثيل الدولة امام القضاء، وبالعاملين في هذه الشئون.

د- ينظم القانون احكام المحاماة.

المادة (١٠٥)

أ- يرتب القانون المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها، ويبين وظائفها واختصاصاتها.

ب- يقتصر اختصاص المحاكم العسكرية على الجرائم العسكرية التي تقع من افراد قوة الدفاع والحرس الوطني والامن العام، ولا يمتد الى غيرهم الا عند اعلان الاحكام العرفية، وذلك في الحدود التي يقررها القانون.

ج- جلسات المحاكم علنية الا في الاحوال الاستثنائية التي يبينها القانون.

د- ينشا، بقانون، مجلس اعلى للقضاء يشرف على حسن سير العمل في المحاكم وفي الاجهزة المعاونة لها، ويبين القانون صلاحياته في الشئون الوظيفية لرجال القضاء والنيابة العامة.

المادة (١٠٦)

تنشا محكمة دستورية، من رئيس وستة اعضاء يعينون بامر ملكي لمدة يحددها القانون، وتختص بمراقبة دستورية القوانين واللوائح.

ويبين القانون القواعد التي تكفل عدم قابلية اعضاء المحكمة للعزل، ويحدد الاجراءات التي تُتّبع امامها، ويكفل حق كل من الحكومة ومجلس الشورى ومجلس النواب وذوي الشان من الافراد وغيرهم في الطعن لدى المحكمة في دستورية القوانين واللوائح. ويكون للحكم الصادر بعدم دستورية نصٍّ في قانون او لائحة اثر مباشر، ما لم تحدد المحكمة لذلك تاريخا لاحقا، فاذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقا بنص جنائي تُعتبر الاحكام التي صدرت بالادانة استنادا الى ذلك النص كان لم تكن.

وللملك ان يحيل الى المحكمة ما يراه من مشروعات القوانين قبل اصدارها لتقرير مدى مطابقتها للدستور، ويعتبر التقرير ملزما لجميع سلطات الدولة وللكافة.

الباب الخامس

الشئون المالية

الباب المادة (١٠٧)

أ- انشاء الضرائب العامة وتعديلها والغاؤها لا يكون الا بقانون، ولا يُعفى احد من ادائها كلها او بعضها الا في الاحوال المبينة بالقانون. ولا يجوز تكليف احد باداء غير ذلك من الضرائب والرسوم والتكاليف الا في حدود القانون.

ب- يبين القانون الاحكام الخاصة بتحصيل الضرائب والرسوم وغيرها من الاموال العامة، وباجراءات صرفها.

ج- يبين القانون الاحكام الخاصة بحفظ املاك الدولة وادارتها وشروط التصرف فيها، والحدود التي يجوز فيها التنازل عن شيء من هذه الاملاك.

المادة (١٠٨)

أ- تُعقد القروض العامة بقانون، ويجوز ان تقرض الدولة او ان تكفل قرضا بقانون في حدود الاعتمادات المقررة لهذا الغرض بقانون الميزانية.

ب- يجوز للهيئات المحلية من بلديات او مؤسسات عامة ان تقرض او تقترض او تكفل قرضا وفقا للقوانين الخاصة بها.

المادة (١٠٩)

أ- تحدّد السنة المالية بقانون.

ب- تعد الحكومة مشروع قانون الميزانية السنوية الشاملة لايرادات الدولة ومصروفاتها، وتقدمه الى مجلس النواب قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الاقل، لمناقشته واحالته الى مجلس الشورى للنظر فيه وفق احكام الدستور، ويجوز ادخال اي تعديل على الميزانية بالاتفاق مع الحكومة.

ج- تكون مناقشة الميزانية على اساس التبويب الوارد فيها، ويجوز اعــداد الميزانية لاكثر من سنة مالية، ولا يجوز تخصيص اي ايراد من الايرادات العامة لوجه معين من وجوه الصرف الا بقانون.

د- تصدر الميزانية العامة للدولة بقانون.

هـ- اذا لم يصدر قانون الميزانية قبل بدء السنة المالية يعمل بالميزانية السابقة الى حين صدوره، وتجبى الايرادات وتنفق المصروفات وفقا للقوانين المعمول بها في نهاية السنة المذكورة.

و- لا يجوز بحال تجاوز الحد الاقصى لتقديرات الانفاق الواردة في قانون الميزانية والقوانين المعدلة له.

المادة (١١٠)

كل مصروف غير وارد في الميزانية او زائد على التقديرات الواردة فيها يجب ان يكون بقانون.

المادة (١١١)

أ- يجوز، بقانون، تخصيص مبالغ معينه لاكثر من سنة مالية واحدة، اذا اقتضت ذلك طبيعة المصرف، فتدرج في الميزانيات السنوية المتعاقبة للدولة الاعتمادات الخاصة بكل منها حسبما قرره القانون المذكور.

ب- يجوز كذلك ان تُفرد للمصرف المشار اليه في البند السابق ميزانية استثنائية تسري لاكثر من سنة مالية.

المادة (١١٢)

لا يجوز ان يتضمن قانون الميزانية اي نص من شانه انشاء ضريبة جديدة، او الزيادة في ضريبة موجودة، او تعديل قانون قائم، او تفادي اصدار قانون في امرٍ نصَّ هذا الدستور على ان يكون تنظيمه بقانون.

المادة (١١٣)

الحساب الختامي للشئون المالية للدولة عن العام المنقضي يقدم اولا الى مجلس النواب خلال الاشهر الخمسة التالية لانتهاء السنة المالية، ويكون اعتماده بقرار يصدر عن كل من مجلس الشورى ومجلس النواب مشفوعا بملاحظاتهما، وينشر في الجريدة الرسمية.

المادة (١١٤)

يضع القانون الاحكام الخاصة بالميزانيات العامة المستقلة والملحقة وبحساباتها الختامية، وتسري في شانها الاحكام الخاصة بميزانية الدولة وحسابها الختامي. كما يضع احكام الميزانيات والحسابات الختامية الخاصة بالبلديات وبالمؤسسات العامة المحلية.

المادة (١١٥)

تُقدم الحكومة الى مجلس النواب، برفقة مشروع الميزانية السنوية، بيانا عن الحالة المالية والاقتصادية للدولة، وعن التدابير المتخذة لتنفيذ اعتمادات الميزانية المعمول بها، وما لذلك كله من اثار على مشروع الميزانية الجديدة.

المادة (١١٦)

ينشا بقانون ديوان للرقابة المالية يكفل القانون استقلاله، ويعاون الحكومة ومجلس النواب في رقابة تحصيل ايرادات الدولة وانفاق مصروفاتها في حدود الميزانية، ويقدم الديوان الى كل من الحكومة ومجلس النواب تقريرا سنوياً عن اعماله وملاحظاته.

المادة (١١٧)

أ- كل التزام باستثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية او مرفق من المرافق العامة لا يكون الا بقانون ولزمن محدود، وتكفل الاجراءات التمهيدية تيسير اعمال البحث والكشف وتحقيق العلانية والمنافسة.

ب- لا يمنح اي احتكار الا بقانون والى زمن محدود.

المادة (١١٨)

ينظم القانون النقد والمصارف، ويحدد المقاييس والمكاييل والموازين.

المادة (١١٩)

ينظم القانون شئون المرتبات والمعاشات والتعويضات والاعانات والمكافات التي تقرَّر على خزانة الدولة.

الباب السادس

احكام عامة واحكام ختامية

المادة (١٢٠)

أ- يشترط لتعديل اي حكم من احكام هذا الدستور ان تتم الموافقة على التعديل باغلبية ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم كل من مجلس الشورى ومجلس النواب، وان يصدّق الملك على التعديل، وذلك استثناء من حكم المادة (٣٥ بند ب، ج، د) من هذا الدستور.

ب- اذا رُفض تعديل ما للدستور فلا يجوز عرضه من جديد قبل مضي سنة على هذا الرفض.

ج- لا يجوز اقتراح تعديل المادة الثانية في هذا الدستور، كما لا يجوز اقتراح تعديل النظام الملكي ومبدأ الحكم الوراثي في البحرين باي حال من الاحوال، وكذلك نظام المجلسين ومبادئ الحرية والمساواة المقررة في هذا الدستور.

د- صلاحيات الملك المبينة في هذا الدستور لا يجوز اقتراح تعديلها في فترة النيابة عنه.

المادة (١٢١)

أ- لا يخل تطبيق هذا الدستور بما ارتبطت به مملكة البحرين مع الدول والهيئات الدولية من معاهدات واتفاقات.

ب- استثناء من حكم الفقرة الثانية من المادة (٣٨) من هذا الدستور يبقى صحيحا ونافذا كل ما صدر من قوانين ومراسيم بقوانين ومراسيم ولوائح واوامر وقرارات واعلانات معمول بها قبل اول اجتماع يعقده المجلس الوطني ما لم تعدل او تلغ وفقا للنظام المقرر بهذا الدستور.

المادة (١٢٢)

تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال اسبوعين من يوم اصدارها، ويعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها، ويجوز، بنص خاص في القانون، تقصير هذا الاجل او اطالته.

المادة (١٢٣)

لا يجوز تعطيل اي حكم من احكام هذا الدستور الا اثناء اعلان الاحكام العرفية، وذلك في الحدود التي يبينها القانون. ولا يجوز باي حال تعطيل انعقاد مجلس الشورى او مجلس النواب او المساس بحصانة اعضائه في تلك الاثناء، او اثناء اعلان حالة السلامة الوطنية.

المادة (١٢٤)

لا تسري احكام القوانين الا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يترتب عليها اثر فيما وقع قبل هذا التاريخ. ويجوز، في غير المواد الجزائية، النص في القانون على سريان احكامه باثر رجعي، وذلك بموافقة اغلبية اعضاء كل من مجلس الشورى ومجلس النواب او المجلس الوطني بحسب الاحوال.

المادة (١٢٥)

ينشر هذا الدستور المعدل في الجريدة الرسمية، ويعمل به من تاريخ نشره.

حمد بن عيسى آل خليفة

الدستور الدائم لدولة قطر لسنة ٢٠٠٤

الباب الاول

الدولة وأسس الحكم

المادة (١)

قطر دولة عربية مستقلة ذات سيادة، دينها الاسلام، والشريعة الاسلامية مصدر رئيسي لتشريعاتها، ونظامها ديمقراطي، ولغتها الرسمية هي اللغة العربية.

وشعب قطر جزء من الامة العربية.

المادة (٢)

عاصمة الدولة الدوحة. ويجوز ان يستبدل بها مكان آخر بقانون.

وتمارس الدولة سيادتها على إقليمها، ولا يجوز لها أن تتنازل عن سيادتها او ان تتخلى عن اي جزء من اقليمها.

المادة (٣)

يحدد القانون علم الدولة وشعارها واوسمتها وشاراتها ونشيدها الوطني.

المادة (٤)

يحدد القانون النظام المالي والمصرفي للدولة، ويعين عملتها الرسمية.

المادة (٥)

تحافظ الدولة على استقلالها وسيادتها وسلامة ووحدة اقليمها وأمنها واستقرارها، وتدفع عنها كل عدوان.

المادة (٦)

تحترم الدولة المواثيق والعهود الدولية، وتعمل على تنفيذ كافة الاتفاقيات والمواثيق والعهود الدولية التي تكون طرفا فيها.

المادة (٧)

تقوم السياسة الخارجية للدولة على مبدأ توطيد السلم والأمن الدوليين، عن طريق تشجيع فض المنازعات الدولية بالطرق السلمية، ودعم حق الشعوب في تقرير مصيرها، وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، والتعاون مع الأمم المحبة للسلام.

المادة (٨)

حكم الدولة وراثي في عائلة آل ثاني، وفي ذرية حمد بن خليفة بن حمد بن عبدالله بن جاسم من الذكور.

وتكون وراثة الحكم الى الابن الذي يسميه الأمير وليا للعهد، فإن لم يوجد ابن ينتقل الحكم الى من يسميه الأمير من العائلة وليا للعهد، وفي هذه الحالة تكون وراثة الحكم في ذريته من الذكور.

وينظم سائر الأحكام الخاصة بحكم الدولة ووراثته قانون خاص يصدر خلال سنة من تاريخ العمل بهذا الدستور، وتكون له صفة دستورية.

المادة (٩)

يعين الأمير ولي العهد بأمر اميري، وذلك بعد التشاور مع العائلة الحاكمة وأهل الحل والعقد في البلاد، ويشترط في ولي العهد ان يكون مسلما من أم قطرية مسلمة.

المادة (١٠)

يؤدي ولي العهد عند تعيينه امام الأمير اليمين التالية:

(أقسم بالله العظيم ان احترم الشريعة الاسلامية والدستور والقانون، وان اصون استقلال البلاد واحافظ على سلامة اقليمها، وان أذود عن حريات الشعب ومصالحه، وان أكون مخلصا للوطن والأمير).

المادة (١١)

يتولى ولي العهد مباشرة صلاحيات الأمير وممارسة اختصاصاته نيابة عنه أثناء غياب الأمير خارج البلاد، او إذا قام به مانع مؤقت.

المادة (١٢)

للأمير ان يعهد بمباشرة بعض صلاحياته وممارسة بعض اختصاصاته الى ولي العهد بموجب امر اميري، ويرأس ولي العهد جلسات مجلس الوزراء التي يحضرها.

المادة (١٣)

مع مراعاة أحكام المادتين السابقتين، للأمير عند تعذر نيابة ولي العهد عنه أن يعين بأمر أميري نائبا له من العائلة الحاكمة لمباشرة بعض صلاحياته واختصاصاته. فإن كان من تم تعيينه يشغل منصبا أو يتولى عملا في أية جهة، فإنه يتوقف عن القيام بمهامه مدة نيابته عن الأمير .

ويؤدي نائب الأمير بمجرد تعيينه، امام الأمير، ذات اليمين التي يؤديها ولي العهد.

المادة (١٤)

ينشأ بقرار من الأمير مجلس يسمى «مجلس العائلة الحاكمة»، يعين الأمير أعضاءه من العائلة الحاكمة.

المادة (١٥)

يقرر مجلس العائلة الحاكمة خلو منصب الأمير عند وفاته او اصابته بعجز كلي يمنعه من ممارسة مهامه. ويعلن مجلس الوزراء ومجلس الشورى بعد جلسة سرية مشتركة بينهما خلو المنصب، ويُنادى بولي العهد أميرا للبلاد.

المادة (١٦)

إذا كانت سن ولي العهد عند المناداة به أميرا للبلاد أقل من ثمانية عشر عاما ميلادية، تولى إدارة دفة الحكم مجلس وصاية يختاره مجلس العائلة الحاكمة.

ويشكل مجلس الوصاية من رئيس وعدد من الأعضاء لا يقل عن ثلاثة ولا يزيد على خمسة، ويكون الرئيس وأغلبية الأعضاء من العائلة الحاكمة.

المادة (١٧)

المخصصات المالية للأمير وكذلك مخصصات الهبات والمساعدات، يصدر بتحديدها قرار من الأمير سنويا.

الباب الثاني

المقومات الأساسية للمجتمع

المادة (١٨)

يقوم المجتمع القطري على دعامات العدل، والإحسان، والحرية، والمساواة، ومكارم الأخلاق.

المادة (١٩)

تصون الدولة دعامات المجتمع، وتكفل الأمن والاستقرار، وتكافؤ الفرص للمواطنين.

المادة (٢٠)

تعمل الدولة على توطيد روح الوحدة الوطنية، والتضامن والإخاء بين المواطنين كافة.

المادة (٢١)

الاسرة أساس المجتمع، قوامها الدين والأخلاق وحب الوطن، وينظم القانون الوسائل الكفيلة بحمايتها، وتدعيم كيانها وتقوية أواصرها والحفاظ على الأمومة والطفولة والشيخوخة في ظلها.

المادة (٢٢)

ترعى الدولة النشء، وتصونه من أسباب الفساد وتحميه من الاستغلال، وتقيه شر الإهمال البدني والعقلي والروحي، وتوفر له الظروف المناسبة لتنمية ملكاته في شتى المجالات، على هدى من التربية السليمة.

المادة (٢٣)

تعنى الدولة بالصحة العامة، وتوفر وسائل الوقاية والعلاج من الأمراض والأوبئة وفقا للقانون.

المادة (٢٤)

ترعى الدولة العلوم والآداب والفنون والتراث الثقافي الوطني، وتحافظ عليها وتساعد على نشرها، وتشجع البحث العلمي.

المادة (٢٥)

التعليم دعامة أساسية من دعائم تقدم المجتمع، تكفله الدولة وترعاه، وتسعى لنشره وتعميمه.

المادة (٢٦)

الملكية ورأس المال والعمل مقومات أساسية لكيان الدولة الاجتماعي وهي جميعها حقوق فردية ذات وظيفة اجتماعية، ينظمها القانون.

المادة (٢٧)

الملكية الخاصة مصونة، فلا يحرم أحد من ملكه إلا بسبب المنفعة العامة وفي الأحوال التي يبينها القانون وبالكيفية التي ينص عليها، وبشرط تعويضه عنها تعويضا عادلا.

المادة (٢٨)

تكفل الدولة حرية النشاط الاقتصادي على أساس العدالة الاجتماعية والتعاون المتوازن بين النشاط العام والخاص، لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وزيادة الانتاج، وتحقيق الرخاء للمواطنين، ورفع مستوى معيشتهم وتوفير فرص العمل لهم، وفقا لأحكام القانون.

المادة (٢٩)

الثروات الطبيعية ومواردها ملك للدولة. تقوم على حفظها وحسن استغلالها وفقا لأحكام القانون.

المادة (٣٠)

العلاقة بين العمال وأرباب العمل أساسها العدالة الاجتماعية وينظمها القانون.

المادة (٣١)

تشجع الدولة الاستثمار وتعمل على توفير الضمانات والتسهيلات اللازمة له.

المادة (٣٢)

ينظم القانون قروض الدولة.

المادة (٣٣)

تعمل الدولة على حماية البيئة وتوازنها الطبيعي، تحقيقا للتنمية الشاملة والمستدامة لكل الأجيال.

الباب الثالث

الحقوق والواجبات العامة

المادة (٣٤)

المواطنون متساوون في الحقوق والواجبات العامة.

المادة (٣٥)

الناس متساوون أمام القانون. لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين.

المادة (٣٦)

الحرية الشخصية مكفولة. ولا يجوز القبض على إنسان أو حبسه أو تفتيشه أو تحديد إقامته أو تقييد حريته في الإقامة أو التنقل إلا وفق أحكام القانون.

ولا يعرض أي إنسان للتعذيب أو للمعاملة الحاطة بالكرامة، ويعتبر التعذيب جريمة يعاقب عليها القانون.

المادة (٣٧)

لخصوصية الإنسان حرمتها، فلا يجوز تعرض أي شخص، لأي تدخل في خصوصياته أو شؤون أسرته أو مسكنه أو مراسلاته أو أية تدخلات تمس شرفه أو سمعته، إلا وفقا لأحكام القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه.

المادة (٣٨)

لا يجوز إبعاد أي مواطن عن البلاد، أو منعه من العودة إليها.

المادة (٣٩)

المتهم بريء حتى تثبت إدانته أمام القضاء في محاكمة توفر له فيها الضمانات الضرورية لممارسة حق الدفاع.

المادة (٤٠)

لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة للعمل به، والعقوبة شخصية.

ولا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها، ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية وبأغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشورى النص على خلاف ذلك.

المادة (٤١)

الجنسية القطرية وأحكامها يحددها القانون. وتكون لتلك الأحكام صفة دستورية.

المادة (٤٢)

تكفل الدولة حق الانتخاب والترشيح للمواطنين وفقا للقانون.

المادة (٤٣)

الضرائب أساسها العدالة الاجتماعية ولا يجوز فرضها إلا بقانون.

المادة (٤٤)

حق المواطنين في التجمع مكفول وفقا لأحكام القانون.

المادة (٤٥)

حرية تكوين الجمعيات مكفولة وفقا للشروط والأوضاع التي يبينها القانون.

المادة (٤٦)

لكل فرد الحق في مخاطبة السلطات العامة.

المادة (٤٧)

حرية الرأي والبحث العلمي مكفولة وفقا للشروط والاحوال التي يحددها القانون.

المادة (٤٨)

حرية الصحافة والطباعة والنشر مكفولة، وفقا للقانون.

المادة (٤٩)

التعليم حق لكل مواطن وتسعى الدولة لتحقيق إلزامية ومجانية التعليم العام، وفقا للنظم والقوانين المعمول بها في الدولة.

المادة (٥٠)

حرية العبادة مكفولة للجميع، وفقا للقانون، ومقتضيات حماية النظام العام والآداب العامة.

المادة (٥١)

حق الإرث مصون وتحكمه الشريعة الإسلامية.

المادة (٥٢)

يتمتع كل شخص مقيم في الدولة إقامة مشروعة بحماية لشخصه وماله وفقا لأحكام القانون.

المادة (٥٣)

الدفاع عن الوطن واجب على كل مواطن .

المادة (٥٤)

الوظائف العامة خدمة وطنية ويستهدف الموظف العام في أداء واجبات وظيفته المصلحة العامة وحدها.

المادة (٥٥)

للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على الجميع، وفقا للقانون.

المادة (٥٦)

المصادرة العامة للأموال محظورة، ولا تكون عقوبة المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي، في الأحوال المبينة بالقانون.

المادة (٥٧)

احترام الدستور، والامتثال للقوانين الصادرة عن السلطة العامة، والالتزام بالنظام العام والآداب العامة، ومراعاة التقاليد الوطنية والأعراف المستقرة، واجب على جميع من يسكن دولة قطر، أو يحل بإقليمها.

المادة (٥٨)

تسليم اللاجئين السياسيين محظور، ويحدد القانون شروط منح اللجوء السياسي.

الباب الرابع

تنظيم السلطات

الفصل الأول: أحكام عامة

المادة (٥٩)

الشعب مصدر السلطات ويمارسها وفقا لأحكام هذه الدستور.

المادة (٦٠)

يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها على الوجه المبين في هذا الدستور.

المادة (٦١)

السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشورى على الوجه المبين في هذا الدستور.

المادة (٦٢)

السلطة التنفيذية يتولاها الأمير، ويعاونه في ذلك مجلس الوزراء على الوجه المبين في هذا الدستور.

المادة (٦٣)

السلطة القضائية تتولاها المحاكم على الوجه المبين في هذا الدستور. وتصدر الأحكام باسم الأمير.

الفصل الثاني: الأمير

المادة (٦٤)

الأمير هو رئيس الدولة، ذاته مصونة واحترامه واجب.

المادة (٦٥)

الأمير هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ويكون له الاشراف عليها، يعاونه في ذلك مجلس للدفاع يتبعه مباشرة، ويصدر بتشكيل المجلس وتحديد اختصاصاته قرار أميري.

المادة (٦٦)

يمثل الأمير الدولة في الداخل والخارج وفي جميع العلاقات الدولية.

المادة (٦٧)

يباشر الأمير الاختصاصات التالية:

١- رسم السياسة العامة للدولة بمعاونة مجلس الوزراء.
٢- المصادقة على القوانين وإصدارها. ولا يصدر قانون ما لم يصادق عليه الأمير.
٣- دعوة مجلس الوزراء للانعقاد، كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك، وتكون له رئاسة الجلسات التي يحضرها.
٤- تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين وإنهاء خدماتهم وفقا للقانون.
٥- اعتماد رؤساء البعثات الدبلوماسية والقنصلية.
٦- العفو عن العقوبة أو تخفيفها وفقا للقانون
٧- منح الأوسمة المدنية والعسكرية وفقا للقانون.
٨- إنشاء وتنظيم الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى وتعيين اختصاصاتها.
٩- إنشاء وتنظيم الأجهزة التي تعينه بالرأي والمشورة على توجيه السياسات العليا للدولة، والإشراف عليها، وتعيين اختصاصاتها.
١٠- أي اختصاصات أخرى بموجب هذا الدستور أو القانون.

المادة (٦٨)

يبرم الأمير المعاهدات والاتفاقيات بمرسوم، ويبلغها لمجلس الشورى مشفوعة بما يناسب من البيان. وتكون للمعاهدة أو الاتفاقية قوة القانون بعد التصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية، على أن معاهدات الصلح والمعاهدات المتعلقة بإقليم الدولة أو بحقوق السيادة أو حقوق المواطنين العامة أو الخاصة أو التي تتضمن تعديلا لقوانين الدولة، يجب لنفاذها أن تصدر بقانون.

ولا يجوز في أي حال أن تتضمن المعاهدة شروطا سرية تناقض شروطها العلنية.

المادة (٦٩)

للأمير أن يعلن بمرسوم الأحكام العرفية في البلاد، وذلك في الأحوال الاستثنائية التي يحددها القانون. وله عند ذلك اتخاذ كل الإجراءات السريعة اللازمة لمواجهة أي خطر يهدد سلامة الدولة أو وحدة إقليمها أو أمن شعبها ومصالحه، أو يعوق مؤسسات الدولة

عن أداء مهامها، على أن يتضمن المرسوم طبيعة الحالة الاستثنائية التي أعلنت الأحكام العرفية من أجلها وبيان الإجراءات المتخذة لمواجهتها. ويخطر مجلس الشورى بهذا المرسوم خلال الخمسة عشر يوما التالية لصدوره، وفي حالة غيبة المجلس لأي سبب من الأسباب يخطر المجلس بالمرسوم عند أول اجتماع له.

ويكون إعلان الاحكام العرفية لمدة محدودة ولا يجوز تمديدها إلا بموافقة مجلس الشورى.

المادة (٧٠)

يجوز للأمير في الأحوال الاستثنائية التي تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير، ويقتضي اتخاذها إصدار قوانين، ولم يكن مجلس الشورى منعقدا، أن يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القانون.

وتعرض هذه المراسيم بقوانين على مجلس الشورى في أول اجتماع له، وللمجلس في موعد أقصاه أربعون يوما من تاريخ عرضها عليه وبأغلبية ثلثي أعضائه أن يرفض أيا منها أو أن يطلب تعديلها خلال أجل محدد. ويزول ما لهذه المراسيم من قوة القانون من تاريخ رفض المجلس لها أو انقضاء الأجل المحدد للتعديل دون إجرائه.

المادة (٧١)

يصدر بإعلان الحرب الدفاعية أمر أميري. والحرب الهجومية محرمة.

المادة (٧٢)

يعين الأمير رئيس مجلس الوزراء ويقبل استقالته ويعفيه من منصبه بأمر أميري.

وتشمل استقالة رئيس مجلس الوزراء أو إعفائه من منصبه، جميع الوزراء.

وفي حالة قبول الاستقالة أو الإعفاء من المنصب، تستمر الوزارة في تصريف العاجل من الأمور حتى يتم تعيين الوزارة الجديدة.

المادة (٧٣)

يعين الأمير الوزراء بأمر أميري بناء على ترشيح رئيس مجلس الوزراء. ويقبل استقالتهم ويعفيهم من مناصبهم بذات الأداة.

وفي حال قبول استقالة الوزير، يجوز أن يعهد إليه بتصريف العاجل من الأمور حتى يتم تعيين خلف له.

المادة (٧٤)

يؤدي الأمير قبل مباشرة صلاحياته في جلسة خاصة لمجلس الشورى اليمين التالية:

«أقسم بالله العظيم أن أحترم الشريعة الإسلامية والدستور والقانون، وأن أصون استقلال البلاد وأحافظ على سلامة إقليمها، وأن أذود عن حريات الشعب ومصالحه».

المادة (٧٥)

للأمير أن يستفتي المواطنين في القضايا الهامة التي تتصل بمصالح البلاد، ويعتبر موضوع الاستفتاء موافقا عليه إذا أقرته أغلبية من أدلوا بأصواتهم، وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ إعلانها، وتنشر في الجريدة الرسمية.

الفصل الثالث: السلطة التشريعية

المادة (٧٦)

يتولى مجلس الشورى سلطة التشريع، ويقر الموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على السلطة التنفيذية، وذلك على الوجه المبين في هذا الدستور.

المادة (٧٧)

يتألف مجلس الشورى من خمسة واربعين عضوا، يتم انتخاب ثلاثين منهم عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، ويعين الامير الاعضاء الخمسة عشر الآخرين من الوزراء او غيرهم، وتنتهي عضوية المعينين في مجلس الشورى باستقالتهم او اعفائهم.

المادة (٧٨)

يصدر نظام الانتخاب بقانون، تحدد فيه شروط واجراءات الترشيح والانتخاب.

المادة (٧٩)

تحدد الدوائر الانتخابية التي تقسم اليها الدولة ومناطق كل منها بمرسوم .

المادة (٨٠)

١- يجب ان تتوافر في عضو مجلس الشورى الشروط التالية:

٢- ان تكون جنسيته الاصلية قطرية.

٣- الا تقل سنه عند قفل باب الترشيح عن ثلاثين سنة ميلادية.

٤- ان يجيد اللغة العربية قراءة وكتابة.

٥- الا يكون قد سبق الحكم عليه نهائيا في جريمة مخلة بالشرف او الامانة ما لم يكن قد رد اليه اعتباره وفقا للقانون.

٦- ان تتوافر فيه شروط الناخب وفقا لقانون الانتخاب.

المادة (٨١)

مدة المجلس اربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ اول اجتماع له، وتجرى انتخابات المجلس الجديد خلال التسعين يوما السابقة على نهاية تلك المدة، ويجوز اعادة انتخاب من انتهت مدة عضويته، واذا لم تتم الانتخابات عند انتهاء مدة المجلس، او تأخرت لأي سبب من الاسباب، يبقى المجلس قائما حتى يتم انتخاب المجلس الجديد، ولا يجوز مد الفصل التشريعي الا للضرورة وبمرسوم، على ألا يتجاوز ذلك المد فصلا تشريعيا واحدا.

المادة (٨٢)

يعين القانون الجهة القضائية المختصة بالفصل في صحة انتخاب اعضاء مجلس الشورى .

المادة (٨٣)

اذا خلا محل احد اعضاء مجلس الشورى المنتخبين قبل نهاية مدته بستة اشهر على الاقل لاي سبب من الاسباب انتخب خلف له خلال شهرين من تاريخ ابلاغ المجلس

بخلو المكان، واذا خلا محل احد الاعضاء المعينين عين عضو جديد خلفا له، وفي كلتا الحالتين يكمل العضو الجديد مدة سلفه.

المادة (٨٤)

تكون مدة دور انعقاد المجلس ثمانية اشهر في السنة على الاقل، ولا يجوز فض دور الانعقاد قبل اعتماد موازنة الدولة.

المادة (٨٥)

يعقد مجلس الشورى دور انعقاده السنوي العادي بدعوة من الامير خلال شهر اكتوبر من كل عام.

المادة (٨٦)

استثناء من احكام المادتين السابقتين يدعو الامير مجلس الشورى لاول اجتماع يلي الانتخابات العامة للمجلس خلال شهر من انتهاء تلك الانتخابات.

واذا تأخر انعقاد المجلس في هذا الدور عن الميعاد السنوي المنصوص عليه في المادة السابقة خفضت مدة الانعقاد بمقدار الفارق بين الميعادين .

المادة (٨٧)

يفتتح الامير او من ينيبه دور الانعقاد السنوي لمجلس الشورى ويلقي فيه خطابا شاملا يتناول فيه شؤون البلاد.

المادة (٨٨)

يدعو الامير بمرسوم مجلس الشورى لاجتماع غير عادي في حالة الضرورة، او بناء على طلب اغلبية اعضاء المجلس، ولا يجوز في دور الانعقاد غير العادي ان ينظر المجلس في غير الامور التي دعي من اجلها.

المادة (٨٩)

تكون دعوة مجلس الشورى للانعقاد في ادواره العادية وغير العادية وفضها بمرسوم.

المادة (٩٠)

للأمير أن يؤجل بمرسوم اجتماع مجلس الشورى لمدة لا تتجاوز شهرا، ولا يتكرر التأجيل في دور الانعقاد الواحد إلا بموافقة المجلس ولمدة واحدة ولا تحسب مدة التأجيل ضمن فترة الانعقاد.

المادة (٩١)

يعقد المجلس اجتماعاته في مقره بمدينة الدوحة، ويجوز للأمير دعوته للاجتماع في أي مكان آخر.

المادة (٩٢)

يؤدي أعضاء مجلس الشورى قبل مباشرة أعمالهم أمام المجلس، وفي جلسة علنية اليمين التالية (أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصا للوطن وللأمير، وأن احترم الشريعة الإسلامية والدستور والقانون وان أرعى مصالح الشعب، وأن أؤدي عملي بأمانة وصدق).

المادة (٩٣)

ينتخب المجلس في اول اجتماع له، ولمدة المجلس، رئيسا ونائبا للرئيس من بين أعضائه، واذا خلا مكان أي منهما انتخب المجلس من يحل محله لنهاية مدة المجلس، ويكون الانتخاب بالاقتراع السري بالأغلبية المطلقة لأصوات الاعضاء الحاضرين، فإن لم تتحقق هذه الاغلبية في المرة الأولى، أعيد الانتخاب بين الاثنين الحائزين على أكثر أصوات الاعضاء الحاضرين، فإن تساوى مع ثانيهما غيره في عدد الأصوات، اشترك معهما في انتخاب المرة الثانية، ويكون الانتخاب في هذه الحالة بالأغلبية النسبية، فإن تساوى أكثر من واحد في الحصول على الأغلبية النسبية، تم الاختيار بينهم بالقرعة.

ويرأس الجلسة لحين انتخاب الرئيس أكبر الأعضاء سنا.

المادة (٩٤)

يشكل المجلس من بين أعضائه خلال اسبوعين من بدء دور انعقاده السنوي اللجان اللازمة لأعماله، ويجوز لهذه اللجان أن تباشر صلاحيتها خلال عطلة المجلس تمهيدا لعرض نتائج أعمالها عليه في بداية دور انعقاده التالي.

المادة (٩٥)

يكون للمجلس مكتب يتألف من الرئيس ونائبه ورؤساء اللجان، وأمانة عامة تعاونه على أداء مهامه.

المادة (٩٦)

حفظ النظام في المجلس من اختصاص رئيس المجلس.

المادة (٩٧)

يضع مجلس الشورى لائحته الداخلية متضمنة النظام الداخلي وطريقة سير العمل في المجلس، واعمال لجانه، وتنظيم الجلسات، وقواعد المناقشة، والتصويت، وسائر الصلاحيات المنصوص عليها في هذا الدستور. وتحدد اللائحة الجزاءات التي تقرر على مخالفة العضو للنظام، أو تخلفه عن جلسات المجلس او اللجان بدون عذر مقبول،وتصدر اللائحة بقانون.

المادة (٩٨)

تكون جلسات مجلس الشورى علنية، ويجوز عقدها سرية بناء على طلب ثلث اعضاء المجلس او بناء على طلب من مجلس الوزراء .

المادة (٩٩)

يشترط لصحة انعقاد المجلس حضور اغلبية اعضائه على ان يكون من بينهم الرئيس او نائب الرئيس، فان لم يكتمل العدد المطلوب تؤجل الجلسة الى الجلسة التي تليها.

المادة (١٠٠)

تصدر قرارات المجلس بالاغلبية المطلقة للاعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها اغلبية خاصة، واذا تساوت الاصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس.

المادة (١٠١)

تنتهي العضوية في مجلس الشورى بأحد الاسباب التالية:

١- الوفاة او العجز الكلي.
٢- انتهاء مدة العضوية
٣- ألاستقالة.
٤- اسقاط العضوية
٥- حل المجلس

المادة (١٠٢)

تكون استقالة عضو المجلس كتابة الى رئيس المجلس، وعلى الرئيس ان يعرض الاستقالة على المجلس ليقرر قبولها او رفضها.

وتنظم اللائحة الداخلية الاحكام المتعلقة بهذا الشأن.

المادة (١٠٣)

لا يجوز اسقاط عضوية احد اعضاء المجلس الا اذا فقد الثقة والاعتبار، او فقد احد شروط العضوية التي انتخب على اساسها، أو اخل بواجبات عضويته، ويجب ان يصدر قرار اسقاط العضوية من المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه.

المادة (١٠٤)

للأمير أن يحل مجلس الشورى بمرسوم يبين فيه أسباب الحل، على أنه لا يجوز حل المجلس لذات الاسباب مرة أخرى، وإذا حل المجلس وجب إجراء انتخابات المجلس الجديد في موعد لا يتجاوز ستة أشهر من تاريخ الحل.

وإلى أن يجرى انتخاب المجلس الجديد يتولى الأمير بمعاونة مجلس الوزراء سلطة التشريع.

المادة (١٠٥)

١- لكل عضو من أعضاء المجلس حق اقتراح القوانين، ويحال كل اقتراح إلى اللجنة المختصة في المجلس لدراسته وإبداء الرأي بشأنه، وعرضه على المجلس بعد ذلك،

فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح أحاله الى الحكومة بعد وضعه في صيغة مشروع قانون لدراسته وإبداء الرأي بشأنه وإعادته للمجلس في دور الانعقاد ذاته أو الذي يليه.

٢- كل اقتراح بقانون رفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد ذاته.

المادة (١٠٦)

١- كل مشروع قانون أقره مجلس الشورى يرفع إلى الأمير للتصديق عليه.

٢- إذا لم ير الأمير التصديق على مشروع القانون، رده إلى المجلس في غضون ثلاثة أشهر من تاريخ رفعه إليه مشفوعا بأسباب عدم التصديق.

٣- إذا رد مشروع أي قانون خلال المدة المبينة في البند السابق وأقره مجلس الشورى مرة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره. ويجوز للأمير عند الضرورة القصوى أن يأمر بإيقاف العمل بهذا القانون للمدة التي يقدر أنها تحقق المصالح العليا للبلاد، فإذا لم يحصل المشروع على موافقة الثلثين فلا يجوز إعادة النظر فيه خلال ذات الدورة.

المادة (١٠٧)

يجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشورى قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تعتبر نافذة إلا بإقراره لها.

ويجوز لمجلس الشورى ان يعدل مشروع الموازنة بموافقة الحكومة، وإذا لم يتم اعتماد الموازنة الجديدة قبل بدء السنة المالية عُمل بالموازنة السابقة إلى حين إقرار الموازنة الجديدة.

ويحدد القانون طريقة إعداد الموازنة، كما يحدد السنة المالية.

المادة (١٠٨)

لمجلس الشورى حق إبداء الرغبات للحكومة في المسائل العامة، وإن تعذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات وجب أن تبين للمجلس أسباب ذلك، وللمجلس أن يعقب مرة واحدة على بيان الحكومة.

المادة (١٠٩)

لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى أحد الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاتهم وللسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة.

المادة (١١٠)

لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أن يوجه استجوابا إلى الوزراء في الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، ولا يجوز توجيه الاستجواب إلا بموافقة ثلث اعضاء المجلس، ولا تجرى مناقشة الاستجواب إلا بعد عشرة ايام على الأقل من توجيهه، إلا في حالة الاستعجال وبشرط موافقة الوزير على تقصير المدة.

المادة (١١١)

كل وزير مسؤول أمام مجلس الشورى عن أعمال وزارته، ولا يجوز طرح الثقة عن الوزير إلا بعد مناقشة استجواب موجه إليه، ويكون طرح الثقة بناءً على رغبته او طلب موقع عليه من خمسة عشر عضوا، ولا يجوز للمجلس ان يصدر قراره في هذا الشأن قبل عشرة ايام على الاقل من تاريخ تقديم الطلب او إبداء الرغبة، ويكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس ويعتبر الوزير معتزلا الوزارة من تاريخ قرار سحب الثقة.

المادة (١١٢)

لا تجوز مؤاخذة عضو المجلس عما يبديه امام المجلس أو لجانه من آراء أو أقوال بالنسبة للأمور الداخلة في اختصاص المجلس.

المادة (١١٣)

١- لا يجوز في غير حالات التلبس القبض على عضو مجلس الشورى أو حبسه أو تفتيشه أو استجوابه الا بإذن سابق من المجلس وإذا لم يصدر المجلس قراره في طلب الإذن خلال شهر من تاريخ وصول الطلب اليه اعتبر ذلك بمثابة إذن، ويصدر الاذن من رئيس المجلس في غير ادوار الانعقاد.

٢- في حالة التلبس يجب اخطار المجلس بما اتخذ من اجراءات في حق العضو المخالف، وفي غير دور انعقاد المجلس يتعين ان يتم ذلك الاخطار عند اول انعقاد لاحق له.

المادة (١١٤)

لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشورى وتولي الوظائف العامة وذلك في ما عدا الحالات التي يجوز فيها الجمع وفقا للدستور.

المادة (١١٥)

على أعضاء مجلس الشورى ان يستهدفوا في سلوكهم مصالح الوطن وألا يستغلوا العضوية بأية صورة كانت لفائدتهم أو لفائدة من تصله بهم علاقة خاصة. ويحدد القانون الأعمال التي لا يجوز لعضو مجلس الشورى القيام بها.

المادة (١١٦)

يتقاضى رئيس المجلس ونائبه والأعضاء مكافأة يصدر بتحديدها قانون، وتستحق من تاريخ حلف اليمين أمام المجلس.

الفصل الرابع: السلطة التنفيذية

المادة (١١٧)

لا يلي الوزارة إلا من كانت جنسيته الأصلية قطرية.

المادة (١١٨)

يكون تشكيل الوزارة بأمر أميري بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء. ويجوز للامير ان يعهد الى رئيس مجلس الوزراء أو الى اي من الوزراء بمهام وزارة أو اكثر.

ويحدد القانون صلاحيات الوزراء.

المادة (١١٩)

يؤدي رئيس مجلس الوزراء والوزراء امام الامير قبل توليهم مناصبهم اليمين التالية:

(أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصا للوطن وللأمير، وأن احترم الشريعة الإسلامية والدستور والقانون، وأن ارعى مصالح الشعب رعاية كاملة. وان أؤدي واجباتي بأمانة وذمة وشرف، وان أحافظ محافظة تامة على كيان البلاد وسلامة إقليمها).

المادة (١٢٠)

يقوم مجلس الوزراء بمعاونة الأمير على أداء مهامه وممارسة سلطاته، وفقاً لهذا الدستور وأحكام القانون.

المادة (١٢١)

يناط بمجلس الوزراء، بوصفه الهيئة التنفيذية العليا، إدارة جميع الشؤون الداخلية والخارجية التي يختص بها وفقا لهذا الدستور وأحكام القانون.

ويتولى مجلس الوزراء بوجه خاص، الاختصاصات التالية:

١- اقتراح مشروعات القوانين والمراسيم، وتعرض مشروعات القوانين على مجلس الشورى لمناقشتها، وفي حال الموافقة عليها ترفع للأمير، للتصديق عليها وإصدارها، وفقا لأحكام هذا الدستور.
٢- اعتماد اللوائح والقرارات التي تعدها الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى، كل فيما يخصه، لتنفيذ القوانين بما يطابق أحكامها.
٣- الإشراف على تنفيذ القوانين، والمراسيم، واللوائح، والقرارات.
٤- اقتراح إنشاء وتنظيم الأجهزة الحكومية، والهيئات والمؤسسات العامة وفقا للقانون.
٥- الرقابة العليا على سير النظام الحكومي المالي والإداري.
٦- تعيين الموظفين وعزلهم متى كان التعيين والعزل لا يدخلان في اختصاص الأمير، أو في اختصاص الوزراء وفقا للقانون.
٧- رسم القواعد العامة الكفيلة باستتباب الأمن الداخلي، والمحافظة على النظام في أرجاء الدولة وفقا للقانون.
٨- إدارة مالية الدولة، ووضع مشروع موازنتها العامة طبقا لهذا الدستور وأحكام القانون.

٩- اعتماد المشروعات الاقتصادية ووسائل تنفيذها.

١٠- الإشراف على طرق رعاية مصالح الدولة في الخارج، وعلى وسائل العناية بعلاقاتها الدولية وشؤونها الخارجية.

١١- إعداد تقرير في أول كل سنة مالية، يتضمن عرضا تفصيليا للأعمال الهامة التي أنجزت داخليا وخارجيا، مقرونا بخطة ترسم أفضل الوسائل الكفيلة بتحقيق النهضة الشاملة للدولة وتوفير أسباب تقدمها ورخائها، وتثبيت أمنها واستقرارها، وفقا للمبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة المنصوص عليها في هذا الدستور، ويرفع هذا التقرير للأمير لإقراره.

١٢- أية اختصاصات أخرى يخولها له هذا الدستور أو القانون.

المادة (١٢٢)

على الوزراء تنفيذ السياسة العامة للحكومة كل في حدود اختصاصه، وللامير ان يطلب من رئيس مجلس الوزراء ومن الوزراء تقديم تقارير عن اي شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم.

المادة (١٢٣)

رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون بالتضامن امام الامير عن تنفيذ السياسة العامة للحكومة، وكل منهم مسؤول مسؤولية فردية امام الامير عن اداء واجباته وممارسة صلاحياته.

المادة (١٢٤)

يعين القانون مرتبات رئيس مجلس الوزراء والوزراء، وتسري في شأن رئيس مجلس الوزراء سائر الاحكام الخاصة بالوزراء ما لم يرد نص على خلاف ذلك.

المادة (١٢٥)

يتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة جلسات المجلس، وادارة مناقشاته، ويشرف على تنسيق العمل بين الوزارات المختلفة تحقيقا لوحدة الاجهزة الحكومية وتكامل نشاطها، ويوقع، باسم مجلس الوزراء ونيابة عنه، القرارات التي يصدرها المجلس، ويرفع الى الامير قرارات المجلس المتعلقة بالشؤون التي يصدر بتحديدها قرار اميري للتصديق عليها واصدارها وفقا لاحكام هذا الدستور.

المادة (١٢٦)

تكون اجتماعات مجلس الوزراء صحيحة بحضور اغلبية اعضائه على ان يكون من بينهم الرئيس او نائبه، ومداولات المجلس سرية، وتصدر قراراته بموافقة اغلبية الاعضاء الحاضرين، وعند تساوي الاصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس وتلتزم الاقلية برأي الاغلبية.

المادة (١٢٧)

يضع مجلس الوزراء لائحته الداخلية لتنظيم اعماله وتكون له امانة عامة تعاونه على اداء مهامه.

المادة (١٢٨)

على الوزراء اثناء توليهم مناصبهم ان يستهدفوا في سلوكهم مصالح الوطن، والا يستغلوا مناصبهم الرسمية بأية صورة كانت لفائدتهم، او لفائدة من تصله بهم علاقة خاصة. ويحدد القانون الاعمال المحظورة على الوزراء والافعال التي تقع منهم اثناء توليهم مناصبهم وتستوجب مساءلتهم، كما يحدد طريقة هذه المساءلة.

الفصل الخامس: السلطة القضائية

المادة (١٢٩)

سيادة القانون اساس الحكم في الدولة. وشرف القضاء ونزاهة القضاة وعدلهم ضمان للحقوق والحريات.

المادة (١٣٠)

السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها، وتصدر احكامها وفق القانون.

المادة (١٣١)

القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية جهة التدخل في القضايا او في سير العدالة.

المادة (١٣٢)

يرتب القانون المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها، ويبين صلاحياتها واختصاصاتها، ويقتصر اختصاص المحاكم العسكرية، في غير حالة الاحكام العرفية، على الجرائم العسكرية التي تقع من افراد القوات المسلحة وقوات الامن، وذلك في الحدود التي يقررها القانون.

المادة (١٣٣)

جلسات المحاكم علنية إلا إذا قررت المحكمة جعلها سرية مراعاة للنظام العام او الآداب العامة، وفي جميع الأحوال يكون النطق بالحكم في جلسة علنية.

المادة (١٣٤)

القضاة غير قابلين للعزل إلا في الحالات التي يحددها القانون، كما يحدد القانون الأحكام الخاصة بهم وينظم مساءلتهم تأديبيا.

المادة (١٣٥)

التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ويبين القانون إجراءات وأوضاع ممارسة هذا الحق.

المادة (١٣٦)

تتولى النيابة العامة الدعوى العمومية باسم المجتمع، وتشرف على شؤون الضبط القضائي وتسهر على تطبيق القوانين الجنائية، ويرتب القانون هذه الهيئة وينظم اختصاصاتها ويبين الشروط والضمانات الخاصة بمن يولون وظائفها.

المادة (١٣٧)

يكون للقضاء مجلس اعلى يشرف على حسن سير العمل في المحاكم والأجهزة المعاونة لها، ويبين القانون تشكيله وصلاحياته واختصاصاته.

المادة (١٣٨)

يحدد القانون الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية ويبين نظامها وكيفية ممارستها لعملها.

المادة (١٣٩)

ينظم القانون طريقة البت في الخلاف على الاختصاص بين جهات القضاء وفي تنازع الأحكام.

المادة (١٤٠)

يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، ويبين صلاحياتها وكيفية الطعن والاجراءات التي تتبع أمامها، كما يبين القانون آثار الحكم بعدم الدستورية

الباب الخامس

الأحكام الختامية

المادة (١٤١)

يصدر الأمير هذا الدستور ويعمل به من اليوم التالي لتاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

المادة (١٤٢)

تنشر القوانين بعد المصادقة عليها وإصدارها في الجريدة الرسمية، وذلك خلال أسبوعين من تاريخ صدورها ويعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها، ما لم ينص على تاريخ آخر في القانون ذاته.

المادة (١٤٣)

يبقى صحيحا ونافذا ما قررته القوانين واللوائح الصادرة قبل العمل بهذا الدستور ما لم يجر تعديلها وفقا لأحكامه، ولا يترتب على العمل بالدستور الإخلال بأحكام المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تكون الدولة طرفا فيها.

المادة (١٤٤)

لكل من الأمير ولثلث أعضاء مجلس الشورى حق طلب تعديل مادة أو أكثر من هذا الدستور، فإذا وافقت أغلبية أعضاء المجلس على التعديل من حيث المبدأ ناقشه المجلس مادة مادة. ويشترط لإقرار التعديل موافقة ثلثي أعضاء المجلس، ولا يسري التعديل إلا بعد تصديق الأمير عليه ونشره في الجريدة الرسمية.

وإذا رفض اقتراح طلب التعديل من حيث المبدأ أو من حيث الموضوع فلا يجوز عرضه من جديد قبل مضي سنة على هذا الرفض.

المادة (١٤٥)

الأحكام الخاصة بحكم الدولة ووراثته لا يجوز طلب تعديلها.

المادة (١٤٦)

الأحكام الخاصة بالحقوق والحريات العامة لا يجوز طلب تعديلها إلا في الحدود التي يكون الغرض منها منح مزيد من الحقوق والضمانات لصالح المواطن.

المادة (١٤٧)

لختصاصات الأمير المبينة في هذا الدستور لا يجوز طلب تعديلها في فترة النيابة عنه.

المادة (١٤٨)

لا يجوز طلب تعديل أي من مواد هذا الدستور قبل مضي عشر سنوات من تاريخ العمل به.

المادة (١٤٩)

لا يجوز تعطيل أي حكم من أحكام هذا الدستور إلا أثناء فترة سريان الأحكام العرفية وفي الحدود التي يبينها القانون، غير أنه لا يجوز تعطيل انعقاد مجلس الشورى أو المساس بحصانة أعضائه خلال هذه الفترة.

المادة (١٥٠)

يلغى النظام الأساسي المؤقت المعدل المعمول به في الدولة والصادر في ١٩٧٢/٤/١٩ وتبقى سارية الأحكام الخاصة بمجلس الشورى الحالي إلى أن يتم انتخاب مجلس الشورى الجديد.

أمير دولة قطر

نبـذة عـن السيرة الذاتية

ـ حصل الدكتور حسين محمد البحارنة على درجة الدكتوراه في القانون الدولي العام من جامعة كيمبردج بانجلترا.

ـ وكان قد حصل غلى دبلوم في دراسة القانون الدولي العام من اكاديمية لاهاي للقانون الدولي بعد أن حصل على الدبلوم العالي في القانون من جامعة لندن.

ـ كما حصل على درجة المحاماة في القانون الانجليزي (باريستر) من كلية "لنكولنز إن" بانجلترا.

ـ وكان الدكتور حسين البحارنة قد درس الحقوق بداية في كلية الحقوق ببغداد حيث حصل على الاجازة (الليسانس) في الحقوق.

ـ الدكتور حسين البحارنة هو عضو منتخب في "لجنة القانون الدولي" التابعة للجمعية العامة للامم المتحدة منذ سنة ١٩٨٧ وحتى سنة ٢٠٠٦ حيث تكرر انتخابه من قبل الجمعية العامة للامم المتحدة لاربع دورات متعاقبة، إذ تنتهي الدورة الحالية في سنة ٢٠٠٦.

ـ كما انه عضو منتخب في مجلس ادارة المجلس الدولي للتحكيم التجاري منذ سنة ١٩٩٤.

ـ وهو ايضا عضو في محكمة التحكيم التجاري الدولية التابعة لغرفة التجارة الدولية ومقرها في باريس.

ـ عمل الدكتور حسين البحارنة مستشاراً قانونياً في كل من وزارة الخارجية الكويتية وشركة ارامكو بالظهران خلال الستينات.

ـ وقد التحق بدائرة الشئون الخارجية في البحرين قبل الاستقلال كمستشار قانوني وذلك في عام ١٩٦٩. ثم عين فيما بعد مستشاراً وعضواً في مجلس الدولة في عام ١٩٧٠. وبعد الاستقلال في عام ١٩٧١، عُيِّن وزير دولة للشئون القانونية بعد تشكيل اول وزارة في تاريخ البحرين السياسي. وقد استمر في هذا المنصب حتى منتصف يونيه عام

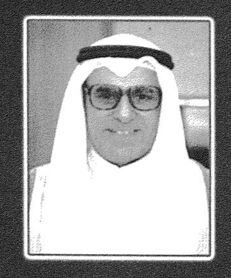
١٩٩٥ حين احيل للتقاعد مع بعض الوزراء الاخرين بعد التشكيل الوزاري الجديد في ذلك العام.

ـ وبصفة الباحث وزيراً للشئون القانونية ومستشاراً للدولة خلال مدة ٢٥ سنة (من سنة ١٩٧٠-١٩٩٥)، فقد اسهم، بهذه الصفة، في وضع التشريعات المدنية الحديثة للدولة وتقديم الاستشارات والاعمال القانونية الاخرى لها.

ـ وباعتباره وكيلاً لحكومة دولة البحرين أمام محكمة العدل الدولية بلاهاي في قضية الخلاف الاقليمي بين دولتي البحرين وقطر بشأن قضية جزر حوار والحدود البحرية، ترافع الدكتور حسين البحارنة كمحام في القانون الدولي، امام هذه المحكمة خلال الفترة ١٩٩١-١٩٩٤، ممثلاً دولة البحرين في هذا الخلاف.

ـ كما كان الباحث عضواً بارزاً في اللجنة الوزارية الرباعية المكلفة بمساعدة الخبير الدستوري الدكتور عثمان خليل عثمان ، بمهمة اعداد مسودة دستور سنة ١٩٧٣.

ـ وللباحث مؤلفات وأبحاث باللغتين العربية والانجليزية عن الاوضاع الدولية والدستورية وللدعاوى الاقليمية والحدود البحرية لدول الخليج العربية. وباعتباره محكماً دولياً في القانون التجاري، شارك الباحث في النظر في قضايا تحكيمية سواء بإعتباره عضواً في هيئة التحكيم، او باعتباره رئيساً لها. كما توجد للباحث محاضرات وابحاث في قضايا التحكيم التجاري الدولي.



هذا الكتاب

يتضمن كتاب الدكتور حسين محمد البحارنة، دراسة مقتضبة للتاريخ السياسي والدستوري لدول الخليج العربية التي شملها نظام الحماية البريطانية، او التي كانت تحت النفوذ البريطاني في السابق. وتتكون حصرا من إمارة الكويت والإمارات العربية المتحدة وامارة قطر ومملكة البحرين وسلطنة عمان، وذلك مع التركيز اساسا على المقارنة بين النظام الدستوري والقضائي في كل من مملكة البحرين ودولة قطر في ظل دستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢، والدستور الدائم لدولة قطر لسنة ٢٠٠٤.

وغرض هذه الدراسة هو التركيز على انظمة الحكم في بعض دول الخليج التي تطورت نحو الاخذ بأنظمة الحكم الدستوري الديمقراطي القائمة على اساس مبدأ فصل السلطات، وإستقلالها عن بعضها البعض، مع تعاونها، وكذلك على اساس مبدأ إنشاء مجالس تشريعية منتخبة من الشعب بإعتباره مصدر السلطات جميعا.

ويخلص الكاتب من خلال إستعراضه للمجالس التشريعية لهذه الإمارات الى انه لا يوجد إلا مجلسين هما الاقرب الى المجالس المنتخبة مباشرة من الشعب ويملك احد هذين المجلسين وهو مجلس الامة الكويتي سلطة تشريعية ورقابية حقيقية نسبيا، وفقا لدستور العام ١٩٦٢. بينما كان يملك الآخر وهو المجلس الوطني البحريني القديم سلطة تشريعية ورقابية مشابهة لمجلس الامة الكويتي، وفقا لدستور العام ١٩٧٣.

يتكون الكتاب من بابين اساسيين: يتضمن الاول التطورات السياسية والدستورية في دول الخليج العربية، فيما يشتمل الثاني على تطور الاوضاع الدستورية والقضائية في كل من مملكة البحرين ودولة قطر.

إن هذا الكتاب يقدم فائدة هامة للقارىء العربي عامة، وللمحامين وال[illegible] والقضاة المهتمين بالدراسات الدستورية، خاصة.



دار الكنوز الأدبية

بيروت - لبنان - تلفاكس : ٠١/٧٣٩٦٩٦

ص.ب.: ١١/٧٢٢٦